

UNIVERSITA' DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di laurea in Diritto Internazionale

**LE RISOLUZIONI NELLA PRASSI DEL
CONSIGLIO DI SICUREZZA**

Relatore

Antonio Marcello Calamia

Controrelatore

Simone Marinai

Candidato

Greta Incrocci

A.A. 2012/ 2013

RIASSUNTO ANALITICO

Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono atti che ci portano ad interrogarci su interessanti risvolti giuridici. Esse vengono infatti adottate per il raggiungimento di fini assolutamente eterogenei con esiti non sempre felici. L'istituto non è scevro da leciti quesiti. Essendo utilizzate in modo così variegato la prima domanda che sorge del tutto spontanea riguarda l'efficacia delle stesse. Prima di giungere ad una risposta di non semplice ed immediata soluzione ho scelto di sviscerare la questione andando ad analizzarla prima esternamente inoltrandomi via via fino a raggiungere il bandolo della matassa. Mi sono subito rivolta alla Carta delle Nazioni Unite, ho quindi studiato e approfondito il VI e VII capitolo riguardanti, rispettivamente, la pacifica soluzione delle controversie internazionali e l'azione rispetto alle minacce e alle violazioni della pace e gli atti di aggressione. Il secondo passo è stato quello di guardare da vicino il modo di agire nella prassi del Consiglio di Sicurezza, ho dapprima fatto riferimento ad alcune risoluzioni adottate dallo stesso negli anni novanta per poi trattare di quelle più recenti. A quel punto è stato doveroso interrogarmi sugli esiti degli interventi del Consiglio. Come ho già detto inizialmente purtroppo non tutti sono stati positivi, per questo, ho cercato di cogliere i limiti dell'azione di tale organo affermando la probabile necessità di una sua riforma.

LE RISOLUZIONI NELLA PRASSI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

INTRODUZIONE.....

CAPITOLO I LE RISOLUZIONI DELLE NAZIONI UNITE

- 1.1 Aspetti generali.....
- 1.2 Le diverse tipologie di risoluzione. a) Le risoluzioni organizzative.....
(Segue) b) Le risoluzioni operative.....
(Segue) c) Le risoluzioni come strumento di tutela dei diritti dell'uomo.....
- 1.3 I principali organi dell'ONU preposti all'emanazione delle risoluzioni a) Il Consiglio di sicurezza.....
(Segue) b) L'Assemblea generale.....

CAPITOLO II LE MISURE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA ALLA LUCE DELLE PREVISIONI DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE.

- 2.1 La soluzione pacifica delle controversie internazionali: il capitolo VI della Carta.....

2.2 L'azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed atti di aggressione: il capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.....	
2.3 Le operazioni costitutive di organi.....	

CAPITOLO III

LA PRASSI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA NELL'ADOZIONE DELLE MISURE

3.1 Le risoluzioni degli anni '90.....	
A) La risoluzione 678 del 1990. La Guerra del Golfo.....	
(<i>Segue</i>) La risoluzione 688 del 1991. La protezione dei curdi iracheni.....	
B) La risoluzione 794 del 1992. L'intervento in Somalia.....	
C) La risoluzione 940 del 1994. Il caso Haiti.....	
D) Il caso del Kosovo.....	
3.2 Le principali risoluzioni nell'ambito del terrorismo internazionale.....	
A) La risoluzione 731 del 1992. Il caso Lockerbie.....	
B) La risoluzione 1044 del 1996. Il caso del Sudan.....	
C) La risoluzione 1368 (2001). Le reazioni del Consiglio di Sicurezza dopo gli attentati dell'11 settembre del 2001.....	
(<i>Segue</i>) La risoluzione 1373 (2001).....	
3.3 Le risoluzioni che prevedono sanzioni economiche e commerciali.....	
A) Le risoluzioni 1695 del 2006 e 1874 del 2009 (Corea del Nord).....	

B) Le risoluzioni 1970 e 1973 del 2011 (Libia).....	
3.4 Le risoluzioni come strumenti costitutivi di organi.....	
A) La risoluzione 1315 del 2000. La corte speciale del Sierra Leone.....	
B) La risoluzione 1757 del 2007. Il Tribunale speciale del Libano.....	

CAPITOLO IV

SULL'EFFICACIA DELLE RISOLUZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

4.1 Le risoluzioni sono efficaci nella prassi?	
4.2 I limiti del Consiglio di sicurezza e la necessità di una riforma.....	
4.3 La necessità di una riforma dell'intera Organizzazione delle Nazioni Unite.....	

CONCLUSIONE.....

BIBLIOGRAFIA.....

INTRODUZIONE

Le risoluzioni, in particolare quelle adottate dal Consiglio di Sicurezza, sono uno degli strumenti più importanti a disposizione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Meritano un'analisi particolare per una molteplicità di motivi. Innanzitutto, rappresentano un mezzo tramite il quale il Consiglio di Sicurezza raggiunge i fini più eterogenei. Esse infatti a seconda degli obiettivi prestabiliti possono essere organizzative, cioè volte alla costituzione di organi (come i tribunali penali internazionali), operative, ossia quelle che prevedono un'azione dell'ONU e le risoluzioni volte alla tutela dei diritti dell'uomo, a titolo esemplificativo possiamo citare la risoluzione 1820 del 2008 contro lo stupro come arma di guerra. In virtù di tale osservazione è opportuno domandarsi se e in che modo le risoluzioni sono giuridicamente regolate. La Carta delle Nazioni Unite dovrebbe poter rispondere a tale quesito. In realtà al suo interno il termine risoluzione, inteso come strumento utilizzato per intervenire nel contesto internazionale, non viene menzionato. Il sesto e settimo capitolo, che trattano, rispettivamente, della pacifica soluzione delle controversie internazionali e dell'azione rispetto alle minacce e alle violazioni della pace e gli atti di aggressione, prevedono strumenti quali: il negoziato, l'inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, il regolamento giudiziario, il ricorso ad organizzazioni o accordi regionali, o altri mezzi pacifici. Le risoluzioni quindi presumibilmente rientrerebbero nella categoria "gli altri mezzi pacifici" e dovrebbero essere considerate come strumento residuale. Nella prassi non è così. Un altro aspetto che merita di essere menzionato è perciò la corrispondenza o meno tra la teoria e la prassi. Uno degli scopi che si propone questo lavoro è quello di valutare se tale corrispondenza sussiste. Nel secondo capitolo viene analizzata la Carta delle Nazioni Unite, nel terzo viene presa in considerazione la prassi del Consiglio con riferimento a più ipotesi particolari. Ho deciso

di esaminare alcune risoluzioni degli anni novanta per poi passare a quelle più recenti. Per quanto concerne le prime ho deciso di considerare la risoluzione 678 del 1990 inerente alla Guerra del Golfo. Scopo della suddetta era la liberazione del Kuwait, occupato dall'Iraq. In relazione alla Guerra del Golfo ho poi deciso di far riferimento alla risoluzione 688 del 1991 la quale, invece, aveva l'obiettivo di proteggere la popolazione civile. Appare fin da subito chiaro che le due risoluzioni sono state adottate con l'intenzione di raggiungere fini completamente diversi. Nel 1992 il Consiglio di Sicurezza interviene in Somalia con la risoluzione numero 794 la quale autorizzava l'impiego di una forza multinazionale denominata UNOSOM II, che avrebbe dovuto ripristinare la sicurezza locale e favorire l'eventuale reinsediamento di un governo legittimo. Il terzo caso che ho preso in considerazione conferma la multifunzionalità di tale strumento. Mi riferisco al caso di Haiti (ris. 940 del 1994) in cui il Consiglio adotta una risoluzione addirittura per ripristinare la democrazia e il ritorno del Presidente Aristide. Per concludere tali ho scelto il caso del Kosovo, collocandosi cronologicamente alla fine degli anni '90. Ho trattato poi delle principali risoluzioni nell'ambito del terrorismo internazionale, in particolare la 731 del 1992 (Il caso Lockerbie), la 1044 del 1996 relativa al Sudan per terminare con risoluzione 1368 del 2001 inerente alle reazioni del Consiglio di Sicurezza dopo gli attentati dell'11 settembre. Recentemente sono risultate interessanti, a mio avviso, le risoluzioni che prevedono sanzioni economiche e commerciali. Ho quindi analizzato le risoluzioni 1695 del 2006 e 1874 del 2009 relative agli embarghi nei confronti della Corea del Nord nonché le risoluzioni 1970 e 1973 del 2011 relative alla Libia. Per concludere ho esaminato le risoluzioni come strumenti costitutivi di organi, con riferimento, in particolare, alla corte speciale del Sierra Leone e al Tribunale speciale del Libano. Analizzando ipotesi così diverse tra loro è lecito domandarsi se le risoluzioni sono efficaci in ogni caso oppure se l'efficacia varia in base

al contesto in cui essa è inserita. Il riferimento all'efficacia delle risoluzioni non può essere svincolato dall'organo che tali strumenti adotta: il Consiglio di Sicurezza. Ho deciso quindi di analizzare i limiti di quest'ultimo affermando la probabile necessità di una sua riforma. Riforma che potrebbe inerire addirittura all'intera organizzazione.

CAPITOLO I

1. LE RISOLUZIONI DELLE NAZIONI UNITE.

1.1 ASPETTI GENERALI

Il termine "risoluzione" non ha un significato giuridico specifico, indica generalmente una presa di posizione, ma occorre riferirsi caso per caso al contenuto dell'atto, all'intenzione dell'organo che lo ha adottato, alle regole di competenza contenute nell'atto istitutivo stesso per determinarne l'esatta natura e la portata. Le risoluzioni sono le azioni giuridiche più importanti che l'Organizzazione delle Nazioni Unite possa adottare, anche se le stesse talvolta assumono appellativi specifici, quali ad esempio "decisione", "codice", "raccomandazione" e così via. L'espressione risoluzione, quindi, non indica esplicitamente una categoria di provvedimenti, visto che sotto tale titolo possono esserne adottati altri dai contenuti più eterogenei.¹

In relazione al funzionamento interno all'ONU, ad esempio, possiamo distinguere risoluzioni dal carattere vincolante, in quanto emanate da organi gerarchicamente superiori e competenti, e risoluzioni prive del requisito dell'obbligatorietà in quanto varati da organi posti ad un livello paritetico; questo è il caso di Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza. La maggior parte delle risoluzioni comunque non producono effetti giuridici obbligatori ma contengono altresì la raccomandazione

¹ C.ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali* p. 234 ss.

di seguire una determinata condotta. Il dilemma che si pone è indubbiamente il valore giuridico che assume la singola risoluzione, anche in riferimento al diritto consuetudinario.² Tali atti, infatti, hanno codificato o interpretato norme di diritto internazionale generale, e in virtù di ciò possono assumere il valore di codificazione o cristallizzazione di una consuetudine o perfino porre le basi per un nuovo corso consuetudinario. Il mosaico giuridico che in tal modo si realizza, si tramuta in di un testo di regole e principi che appartengono al diritto internazionale; quindi la risoluzione assume una considerevole importanza, apportando precisazioni al contenuto della norma non scritta, con valenza probatoria della consuetudine. Una parte della dottrina si riferisce anche alla "cristallizzazione" come ad una pratica simile alla codificazione. Secondo tale corrente di pensiero, la cristallizzazione, si pone in essere quando la norma consuetudinaria preesistente necessita di una regolamentazione chiara e univoca, oppure quando quest'ultima non è prevista affatto. Un esempio al riguardo, è quello della risoluzione del 3 dicembre 1963, n. 1962/18 contenente la Dichiarazione sui principi giuridici relativi alla attività degli Stati in materia di esplorazione e utilizzazione dello spazio extra atmosferico.³ Quando la risoluzione vuole essere il punto di partenza per una nuova norma di diritto consuetudinario, invece, il procedimento è diverso. Il voto è espresso in una raccomandazione e non ha di per sé alcun valore giuridico. Le risoluzioni delle Nazioni Unite, possono poi, come accennato, avere valore normativo, in alcuni casi infatti, forniscono prove importanti per stabilire l'esistenza di una norma o l'emergere della opinio juris.

² COX, *The Anatomy of Influence: Decision making in International Organizations*, New Haven, 1973; SLOAN, *United Nations General Assembly Resolutions in our Changing World*, New York, 1991.

³ Come è noto questa risoluzione è stata adottata poco dopo la messa in orbita del primo satellite lanciato dall'Unione Sovietica, allorquando prevalse l'opinione secondo la quale la luna e gli altri corpi celesti non potessero essere oggetto di appropriazione da parte di uno Stato.

Teoricamente ogni organo dell'ONU può emettere risoluzioni, nella prassi, però, queste vengono promanate dal Consiglio di Sicurezza o dall'Assemblea Generale. Una risoluzione del Consiglio è un atto votato dai quindici membri appartenenti allo stesso, organo cui è conferita "la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale". Una risoluzione è approvata se votata da nove o più soggetti presenti e se non è stato posto il veto da nessun membro permanente.

Interessante è domandarsi se uno stato possa sottrarsi all'applicazione di una risoluzione invocandone l'illiceità. Se è innegabile che il Consiglio di sicurezza goda di potere discrezionale, risulta altresì fondamentale, in assenza di meccanismi efficaci per assicurare l'applicazione delle risoluzioni, il consenso degli Stati, come fonte di legittimazione. Se gli Stati non le attuano o dichiarano apertamente di non volerle applicare, è la legittimità del Consiglio stesso che risulta compromessa. Quindi il rispetto da parte di tale organo dei limiti alla sua attività è un elemento fondamentale per il buon funzionamento del sistema.

L'esistenza delle restrizioni all'attività del Consiglio di Sicurezza può essere ricavata da alcuni articoli della Carta, nonché dai principi generali in tema di organizzazioni internazionali.⁴ L'art 2, par. 5, stabilisce che gli Stati forniscano assistenza alle azioni intraprese dall'organizzazione "in conformità alle disposizioni del seguente statuto". L'art. 25 riprende la citata formula nel menzionare l'obbligo di attuazione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza. L'art. 24 stabilisce che nell'adempire ai compiti ad esso conferiti per il mantenimento della pace e della

⁴ Sui limiti, cfr. G. ZICCARDI CAPALDO, *Verticalità della Comunità internazionale* cit., p.192 ss., in generale, e p. 241 ss., con speciale riguardo alle sanzioni.

sicurezza internazionali, il Consiglio di sicurezza “agisce in conformità ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite” (art. 24, par.2). Il medesimo art. 24 prosegue rinviando ad altre norme della Carta, in particolare al capitolo VII, quali fonti dei poteri specifici del collegio. Gli artt. 108-109 definiscono una procedura per la revisione e la modifica della Carta, ciò assegna carattere rigido al trattato e comportano che il Consiglio non possa modificare a suo piacimento la Carta. Più in generale, si deve ritenere che quest’ultimo sia tenuto al rispetto della Carta. Ciò in quanto gli Stati hanno creato il Consiglio di Sicurezza come organo delle Nazioni Unite, e ne hanno definito i poteri e le attribuzioni all’interno del sistema pattizio. Una volta accertato che il Consiglio di Sicurezza è tenuto a rispettare la Carta possiamo tentare di identificare le norme che non possono essere derogate, e la cui violazione sia idonea a inficiare la validità dell’atto. In primo luogo, devono essere menzionati i fini e i principi della Carta, codificati agli artt. 1 e 2.

In secondo luogo, particolare considerazione merita l’art.39 (che sarà oggetto di approfondimento nel prossimo capitolo), che funge da presupposto all’azione del Consiglio di Sicurezza ex capitolo VII.

In terzo luogo, il Consiglio è tenuto a rispettare l’art. 27, relativo alle maggioranze necessarie per l’adozione dei propri atti, che deve essere interpretato alla luce della prassi relativa al significato dell’assenza o dell’astensione del membro permanente, ai fini del conseguimento della maggioranza necessaria.

Oltre che alla Carta, il Consiglio di Sicurezza è vincolato al diritto internazionale generale. Esso trae i suoi poteri dalla Carta che è un trattato internazionale. Un trattato internazionale può legittimamente derogare al diritto internazionale generale, con l’eccezione delle norme di jus cogens. Pertanto, le consuetudini che non assumono il rango di norme inderogabili possono essere derogate dalla Carta. Se gli Stati possono derogare alle norme consuetudinarie per via di accordo, si deve

riconoscere che anche il Consiglio di Sicurezza può derogarsi con propri atti, approvati dagli Stati.⁵

Strettamente collegato al tema dell'attuazione delle risoluzioni è quello dell'interpretazione delle stesse: uno Stato potrebbe giustificare la mancata adozione di uno specifico atto di attuazione dal particolare contenuto, in base all'interpretazione della risoluzione da esso propugnata, secondo cui un obbligo di quel particolare contenuto non esiste. Lo stato si considera vincolato alla risoluzione; tuttavia non ritiene di interpretare la portata degli obblighi in un particolare senso. L'interpretazione della Carta delle Nazioni Unite è un tema assai dibattuto. In assenza di un organo cui sia affidata la competenza ad interpretare la carta con effetti erga omnes, si deve ritenere che a tutti gli organi spetti interpretarla per determinare i limiti dei propri poteri e con effetti limitati al caso di specie. La Conferenza di San Francisco adottò il rapporto del comitato legale IV/2, ai sensi del quale gli Stati e l'organizzazione erano invitati a ritenersi vincolati alle interpretazioni "generally accepted".⁶ Quando un'interpretazione sia generalmente accettata non era però precisato. Quanto agli atti delle Nazioni Unite, e in particolare alle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in base all'art.41 della Carta, l'organo adottante è competente a fornirne un'interpretazione autentica.⁷

Le interpretazioni del Comitato delle sanzioni hanno il valore ad esse assegnato dalla risoluzione istitutiva, ma in ogni caso costituiscono importanti punti di riferimento per gli Stati. Se in linea generale, gli atti dell'organizzazione devono essere interpretati secondo i principi codificati dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, le differenze rispetto ad un trattato, che è l'incontro delle volontà di più

⁵ In questo senso, cfr. K.DOEHRING, *Unlawfull Resolutions of the Security Council ad Legal Consequences*, in Max Planck UNYB, 1997, p. 91 ss.

⁶ UNICIO, Vol.13, p.678 (doc. 887, IV/2/39, 9 giugno 1945, p.29 giugno 1945, p.2).

⁷ Sul punto, cfr. M.C. WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in Max planck, 1998, p. 73 ss.

stati, giustifica una certa autonomia.⁸ La circostanza che agli organi sia affidato un potere di decisione per realizzare gli obiettivi definiti dalla Carta, impone di prediligere criteri di interpretazione teleologica. Un'interpretazione sistematica, che tenga conto della prassi dell'organo, è pure opportuna.

Quindi gli stati hanno l'obbligo di dare attuazione alle risoluzioni. Nel sistema della Carta, però, nessun organo è competente ad accettare autoritativamente e con efficacia *erga omnes* se uno Stato ha violato gli obblighi ad esso incombenti. Ciò è speculare all'assenza di controllo sulla legittimità degli atti. Spetta al Consiglio di Sicurezza determinare le conseguenze di una mancata attuazione delle misure. Non esistono strumenti istituzionali di sanzione. Nei casi più gravi, sarebbe possibile la qualificazione del fatto come una minaccia alla pace ex art. 39.

Gli stati vengono meno ai propri obblighi in caso di mancata o incompleta attuazione. Si pone il problema di esaminare se integra una violazione della risoluzione l'adozione di misure ulteriori rispetto a quelle decise dal Consiglio di Sicurezza. In altre parole, è necessario interrogarsi sul carattere esclusivo della competenza del Consiglio di Sicurezza, nel senso non tanto se in assenza di decisione lo Stato possa adottare provvedimenti unilaterali, ma se lo Stato possa aggravare la posizione dello Stato oggetto delle misure adottando nei confronti di esso misure ulteriori. Dal punto di vista del diritto internazionale generale, le misure possono essere diversamente valutate a seconda che integrino o meno una violazione di un obbligo internazionale. Nel primo caso, possono essere valutate alla luce dei principi che regolano il ricorso alle rappresaglie.

⁸ Sulle ragioni per le quali non tutti i criteri di cui alla Convenzione di Vienna possono applicarsi agli atti del Consiglio di sicurezza, cfr. M.C. Wood, *The Interpretation* cit. Sui criteri di interpretazione delle risoluzioni, cfr. anche V. GOWLLAND-DEBBAS, *Security Enforcement Action and Issues of State Responsibility*, 1994, p. 94 ss.

1.2 LE DIVERSE TIPOLOGIE DI RISOLUZIONE. a) LE RISOLUZIONI ORGANIZZATIVE.

La dottrina è solita classificare nelle decisioni obbligatorie per tutti gli Stati membri le risoluzioni a carattere organizzativo, cioè quelle che istituiscono organi o provvedono ad eleggerne i membri; essi hanno riguardo, ad esempio, alla creazione di organi sussidiari (artt. 22 e 29), all'elezione dei membri del Consiglio di Sicurezza, del Consiglio Economico e Sociale e del Consiglio di Amministrazione Fiduciaria da parte dell'Assemblea, alla nomina del Segretario generale (art. 93) ecc.

Siffatte risoluzioni sarebbero per tutti obbligatorie perché comunque coinvolgerebbero i rapporti tra gli Stati membri o perché gli stati membri avrebbero l'obbligo di non muovere obiezioni contro chiunque se ne avvallesse; in particolare per gli atti elettivi, dovrebbe parlarsi di un obbligo per tutti i membri di riconoscere a quegli stati (cioè agli Stati eletti) le prerogative proprie dell'appartenenza a quel determinato obbligo.

Dal momento in cui tali risoluzioni provvedono al funzionamento dell'Organizzazione, esse riguardano la fase strutturale dell'ordinamento dell'ONU, creando un diritto obbiettivo che è difficile tradurre in termini di rapporti giuridici, in termini di diritti e obblighi.

Possiamo dire, alla luce delle affermazioni precedenti, che gli effetti di queste risoluzioni consistono nella nascita e nel rinnovo di organi.⁹

1.3 (Segue) b) LE RISOLUZIONI OPERATIVE

Agli atti di organizzazione vanno accostate le risoluzioni operative, cioè le risoluzioni che prevedono un'azione dell'ONU. Quando parliamo di

⁹ CONFORTI, *Le Nazioni Unite*; 2005 p.302 ss.

azione dell'ONU intendiamo un'azione direttamente condotta dall'Organizzazione. La prassi offre numerosi esempi di risoluzioni operative: si pensi alle risoluzioni costitutive di forze armate dell'ONU ai sensi dell'art 42, alle risoluzioni che istituiscono un'inchiesta o a quelle che predispongono programmi di assistenza tecnica, ecc. Una stessa risoluzione può avere al contempo carattere organizzativo ed operativo, allorquando, anziché prevedere che una certa azione sia svolta da un organo preesistente istituisca un organo sussidiario ad hoc.¹⁰

Le risoluzioni operative non producono immediatamente obblighi per gli Stati membri e non rientrano nel novero delle decisioni obbligatorie. Quando l'Assemblea e il Consiglio deliberano di intraprendere un'azione siamo fuori anche dal campo delle raccomandazioni. L'agire è cosa diversa dal raccomandare, nell'un caso si è di fronte ad un accadimento e nell'altro alla posizione di una regola condotta.¹¹

1.4 (Segue) c) LE RISOLUZIONI COME STRUMENTO DI TUTELA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Le risoluzioni vengono anche adottate ai fini della tutela dei diritti dell'uomo, in questo ambito operano in particolare organi quali: l'Assemblea Generale, il Consiglio economico e sociale e la Commissione per i diritti umani.

Tali organi sono intervenuti con risoluzioni che enunciano criteri guida per le attività degli organi di governo degli Stati: si tratta di risoluzioni che, a motivo della materia considerata, non hanno la pretesa di indicare regole di comportamento che gli Stati debbono obbligatoriamente seguire, né di essere ricognitive del diritto internazionale esistente,

¹⁰ CONFORTI, *La funzione dell'accordo nel sistema delle Nazioni Unite*, Padova, 1968, p.121 ss.

¹¹ CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, 2005 p.303 ss.

ovvero di anticipare la stipulazione di accordi internazionali dei quali potrebbero rappresentare la piattaforma negoziale. Nella prassi questo tipo di risoluzioni è stato privilegiato in materia di politica criminale degli Stati.

Una seconda categoria di risoluzioni appartengono a quelle che proclamano diritti dell'uomo non di pacifica accettazione in quello specifico momento storico.¹² Un esempio è quello in materia di autodeterminazione dei popoli e decolonizzazione.

Infine, a un terzo tipo di risoluzioni appartengono quelle dichiarazioni di principio che, a motivo della loro veste formale, hanno effetti giuridici di tipo esclusivamente raccomandatorio, oltre a un alto valore morale; ma che sono suscettibili di conseguire effetti giuridicamente vincolanti sul piano sostanziale. La più nota di queste risoluzioni è senz'altro la Universal Declaration of Human Rights (10 dicembre 1948). Con essa venne proclamata l'esistenza e l'intangibilità di diritti e libertà fondamentali dell'individuo che fanno perno su alcuni pochi capisaldi: la protezione della persona fisica, l'identità spirituale dell'individuo, l'uguaglianza di ciascun individuo nella vita individuale come in quella associata.

A questi strumenti che tutelano in generale i diritti e le libertà fondamentali si sono affiancate dichiarazioni e risoluzioni che proteggono determinate categorie di persone particolarmente deboli da specifici tipi di violazioni. Tra le tante ricordo la Declaration of the Rights of the Child (1386-XIV, 20 novembre 1959).¹³

¹² È questo il caso che si è verificato allorché l'Assemblea generale –o altro organo di pari autorità morale appartenente a un'organizzazione internazionale parte della famiglia delle Nazioni Unite- si è pronunciata in materia di autodeterminazione dei popoli e decolonizzazione, con la risoluzione dell'Assemblea Generale 41/128, del 4 dicembre 1986, on the right to development.

¹³ U.DRAETTA e M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, parte speciale, p. 69 ss.

5.1 I PRINCIPALI ORGANI DELL'ONU PREPOSTI ALL'EMANAZIONE DELLE RISOLUZIONI. a) IL CONSIGLIO DI SICUREZZA.

Come accennato precedentemente, in teoria, ogni organo dell'ONU può emettere risoluzioni, ma nella prassi vengono proclamate perlopiù dal Consiglio di Sicurezza e dall'Assemblea Generale.

Al Consiglio di Sicurezza compete l'esercizio, in via principale, della più importante funzione assolta dalle Nazioni Unite: la preservazione della pace e della sicurezza internazionali. Questo giustifica, politicamente, la particolare condizione del Consiglio. L'attuale numero dei membri del Consiglio è di quindici di cui cinque (Cina, Francia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti) vi siedono permanentemente, mentre gli altri dieci sono eletti, ogni due anni, dall'Assemblea generale, che li vota a maggioranza dei due terzi, tenendo in considerazione il contributo dei membri dell'organizzazione al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e agli altri fini dell'organizzazione, ed inoltre ad un'equa distribuzione geografica (art. 23).

Ai sensi dell'art 31, ogni membro dell'organizzazione che non sieda nel Consiglio di sicurezza può comunque partecipare, sia pur senza diritto di voto, alla discussione di qualsiasi questione sottoposta dal Consiglio di sicurezza ogni volta in cui quest'ultimo ritenga tale membro particolarmente coinvolto. L'art.32 stabilisce inoltre che ogni membro delle Nazioni Unite che non sieda nel Consiglio (e ogni Stato che non sia membro) deve essere invitato a partecipare qualora sia parte di una controversia all'esame del Consiglio, alla discussione. Nel caso in cui uno stato non sia membro dell'organizzazione il Consiglio stabilirà le condizioni che riterrà opportune per consentirne la partecipazione ai lavori.

Malgrado i membri permanenti siano solo un terzo dei membri del Consiglio, il sistema di voto, previsto dalla Carta, riconosce ad essi un sostanziale diritto di veto.

Nelle materie che non vertano su questioni procedurali è sufficiente il voto contrario di un solo membro permanente per impedire che il Consiglio possa deliberare.

Come stabilire, però, se una questione rientri o meno nelle materie procedurali non è semplice e si presta a complicati bizantinismi. La preponderanza che il sistema di voto assegna ai soli cinque membri permanenti, cui, di fatto, viene demandato il potere di impedire l'adozione di decisioni in delicatissime questioni di rilevanza internazionale, è stato giustificato, con il ruolo assunto da questi Stati nel corso del secondo conflitto mondiale. Oggi è sentita l'esigenza di riformare la composizione del Consiglio e dotarlo di maggior rappresentatività.

Per concludere l'esame delle procedure di voto è importante sottolineare che l'art. 27 prevede un'ipotesi di astensione obbligatoria: lo Stato che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto. Le funzioni del Consiglio di sicurezza attengono al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali; i membri si impegnano ad accettarne e ad eseguirne le decisioni in materia.¹⁴

La numerazione delle Risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza segue semplicemente quella ordinale, partendo dalla Risoluzione 1 del 25 gennaio 1946. Ogni Risoluzione si presenta col proprio numero, con la data di adozione, indicando in quale riunione del Consiglio è stata

¹⁴ U.DRAETTA e M. FUMAGALLI MERA VIGLIA, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, parte speciale, p.20 ss.

votata. In genere è divisa in due parti: la prima è un preambolo in cui il Consiglio di Sicurezza illustra la situazione in cui ha votato la Risoluzione:

RESOLUTION 914 (1994)

Adopted by the Security Council at its 3369th meeting, on 27 April 1994

The Security Council,

Reaffirming its resolutions 908 (1994) of 31 March 1994 and 913 (1994) of 22 April 1994,

Having considered the reports of the Secretary-General of 11 March 1994 (S/1994/291), 16 March 1994 (S/1994/300), 24 March 1994 (S/1994/333 and Add.1) and his letter of 30 March 1994 (S/1994/367),

Determined to strengthen the United Nations Protection Force (UNPROFOR) operations in fulfilment of its mandate,

Reiterating its determination to ensure the security of UNPROFOR and its freedom of movement for all its missions, and to these ends, as regards UNPROFOR in the Republic of Croatia and in the Republic of Bosnia and Herzegovina, acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

il primo punto in genere richiama le Risoluzioni precedenti a cui la presente segue. In questa prima parte a volte è specificato se il Consiglio sta operando richiamandosi esplicitamente ad una parte della Carta delle Nazioni Unite: se per esempio opera richiamando le prerogative del Capitolo VII leggeremo: «Agendo sotto il Capitolo VII della Carta delle

Nazioni Unite» (vedi sottolineatura). Dopo il preambolo, nella seconda parte, vi sono le decisioni proprie della Risoluzione, espresse in indicativo:

1. Welcomes once again the reports of the Secretary-General of 11 March 1994 (S/1994/291), 16 March 1994 (S/1994/300) and 24 March 1994 (S/1994/333) and his letter of 30 March 1994 (S/1994/367);

2. Decides to authorize, as recommended by the Secretary-General in the above-mentioned documents, an increase of UNPROFOR personnel by up to 6,550 additional troops, 150 military observers and 275 civilian police monitors, in addition to the reinforcement already approved in resolution 908 (1994);

3. Decides to remain actively seized of the matter.

Se il Consiglio prevede di doversi in futuro esprimere ulteriormente sulla questione trattata, chiude la Risoluzione con l'espressione formale «Decide di rimanere attivamente interessato alla questione» o con formule simili (nel riquadro in fondo).

1.6 (Segue) b) L'ASSEMBLEA GENERALE

Costituisce l'organo plenario dell'organizzazione: in essa sono rappresentati tutti gli stati membri. Ogni Stato a diritto a un voto, ma la delegazione con la quale esso prende parte ai lavori può avere sino a cinque rappresentanti. Il sistema di votazione presenta alcune peculiarità: sulle questioni importanti l'Assemblea decide a maggioranza di due terzi dei membri presenti e votanti; sulle altre questioni l'Assemblea decide a maggioranza dei membri presenti e votanti. Quali questioni debbono considerarsi importanti? L'art.18 ne

fornisce un'elencazione. Nella prassi l'elenco non è considerato tassativo. Molte volte poi l'Assemblea ha fatto ricorso alla pratica del consensus cioè a quella pratica che consiste nell'approvare una decisione senza una formale votazione ma limitandosi a sottoporre all'Assemblea una certa dichiarazione e invitando a una formale presa di posizione soltanto coloro che non sono ad essa favorevoli. Nel caso in cui nessuno esprima apertamente il proprio dissenso, la dichiarazione è considerata approvata. Tale procedura viene adottata per il raggiungimento di un accordo generico e di compromesso. L'Assemblea non ha carattere permanente; si riunisce in sessioni ordinarie o speciali.

La competenza dell'Assemblea è assai vasta, per non dire coincidente con la sfera di competenza dell'organizzazione. L'Assemblea può discutere qualsiasi questione o argomento che rientri nei fini della Carta e può fare raccomandazioni ai membri delle Nazioni Unite, in particolare in tema di sicurezza internazionale e mantenimento della pace. L'esercizio di tali competenze non deve sovrapporsi o pregiudicare l'azione del Consiglio ove questi intenda intervenire in una controversia internazionale. L'Assemblea infine riceve ed esamina le relazioni annuali del Consiglio di Sicurezza ed esamina e approva il bilancio dell'organizzazione.

CAPITOLO II

2. LE MISURE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA ALLA LUCE DELLE PREVISIONI DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE.

2.1 LA SOLUZIONE PACIFICA DELLE CONTROVERSIE: IL CAPITOLO VI DELLA CARTA.

Il capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite prevede le modalità con cui risolvere pacificamente le controversie internazionali. È utile fin da subito specificare che molte delle misure adottate dal Consiglio di Sicurezza in base al suddetto capitolo, nella prassi sono contenute nelle risoluzioni. L'analisi, quindi, verte sulla comparazione tra le misure indicate nella Carta e quelle effettivamente adottate dal Consiglio per il perseguimento dei suoi obiettivi.

La fase patologica dei rapporti tra Stati è disciplinata dal diritto internazionale in modo tale da evitare il ricorso alla forza armata come possibile strumento risolutorio. Questa volontà della comunità internazionale di prevenire la degenerazione di un rapporto in conflitto, si esplica attraverso l'imposizione di limiti di natura giuridica al discrezionale operato degli Stati in tale settore.

In questo senso, la Carta delle Nazioni Unite detta una serie di disposizioni di natura vincolante dirette a regolare l'azione degli Stati nel caso in cui essi siano parti di una controversia.

Nell'enunciare i fini e i principi dell'Organizzazione, lo statuto, nel suo art. 2.3, afferma che:

“I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace, la sicurezza e la giustizia internazionale non siano messe in pericolo.”

Questo obbligo di natura generale ha poi una successiva elaborazione nel capitolo VI della Carta, deputato al regolamento delle controversie internazionali con mezzi pacifici. Secondo quanto previsto dall'art. 33.1: “Le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono anzitutto perseguirne una soluzione mediante negoziato, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziario, ricorso ad organizzazioni o accordi regionali, o altri mezzi pacifici di loro scelta.”

Buona parte della dottrina sostiene che questa disposizione costituisca semplicemente una elaborazione più dettagliata della previsione già contenuta nell'art. 2.3. In realtà la discrepanza letterale riscontrabile tra le due disposizioni è un chiaro indice di una voluta diversità di funzione tra le due discipline.

La *ratio* di questa normativa è basata su una semplice considerazione di fatto. Poiché una controversia internazionale coinvolge almeno due Stati egualmente sovrani, nessuno dei due può imporre la sua politica all'altro. Alle parti è quindi richiesto di trovare un comune denominatore, sia per quanto concerne il momento procedurale che per quello sostanziale. Spesso però, nonostante la buona fede, le due visioni sono così divergenti da non consentire un automatico successo della procedura. E' per questo che l'ordinamento internazionale può imporre agli Stati soltanto un impegno nelle trattative, senza pretendere il raggiungimento di un risultato sostanziale.

Interessante, a questo punto, è l'analisi degli articoli che costituiscono il Capitolo oggetto della trattazione.

L'art. 33 dispone una classificazione esemplificativa dei mezzi di risoluzione delle controversie ai quali gli stati sono obbligati a ricorrere

ogni qual volta insorga tra loro un conflitto suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale. L'obbligo degli Stati di risolvere pacificamente le controversie tra loro insorte, posto già, come accennato, dall'art. 2 par.3, non comporta anche l'obbligo di utilizzare un particolare procedimento volto a tale fine. Così l'art.33 dispone il principio della libera scelta dei mezzi di risoluzione, indicando a titolo esemplificativo i principali: i procedimenti c.d. diplomatici (negoziato, inchiesta, buoni uffici, mediazione, conciliazione) e procedimenti arbitrari e giudiziali. Il compito di mantenere la pace e la sicurezza internazionale spetta a tutti gli organi delle nazioni unite, ma in particolar modo al Consiglio di Sicurezza il quale assume un ruolo centrale, quindi ha il diritto/dovere di intervenire, invitando gli Stati tra cui sia sorto un conflitto a regolarlo con i procedimenti prima indicati. Il Consiglio, ha unicamente il potere di raccomandare ex art.33, e non di imporre un determinato comportamento.

Il Consiglio di Sicurezza ha anche il potere, conferitogli dall'art. 34 di avviare un'inchiesta di fronte a una situazione o ad una controversia internazionale che sia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale. Attraverso l'inchiesta il Consiglio viene a conoscenza dello svolgimento dei fatti, cercando in qualche caso di accertare se il prolungamento di una controversia possa minacciare il mantenimento dell'ordine internazionale. In quest'ultimo caso le conclusioni a cui il Consiglio giunge possono essere la prima tappa verso una presa di posizione più efficace, attraverso l'adozione delle misure previste dal Cap. VII. Il Consiglio esercita la sua attività sia direttamente sia ricorrendo all'istituzione di una commissione ad hoc, oppure incaricando il Segretario generale.

L'art.36 disciplina la funzione conciliativa del Consiglio di Sicurezza, il quale ha il potere di invitare- attraverso raccomandazioni- gli Stati parti di una controversia a ricorrere ad uno dei procedimenti di soluzione pacifica indicati nell'art.33. Non si tratta di un invito generico perché il

Consiglio ha il diritto di raccomandare il procedimento specifico che ritiene più appropriato. Il Consiglio può anche predisporre direttamente un procedimento, istituendo una commissione di conciliazione o può invitare le parti a ricorrere ai buoni uffici del Segretario Generale. Nell'adottare raccomandazioni volte a facilitare l'intesa fra due Stati parti di una controversia il Consiglio può invitare le parti stesse ad adire la Corte Internazionale di giustizia. Non appare chiaro se nella conciliazione delle controversie la responsabilità incomba alle parti interessate o al Consiglio. Non è evidente il senso della distinzione, fra "controversie" e "situazioni" che possano minacciare la pace. Circa il primo punto possiamo dire che nella composizione pacifica delle divergenze l'ultima parola spetta agli Stati interessati, dato che il Consiglio di Sicurezza ha il potere solo di raccomandare una conciliazione della controversia o anche, ex art. 36-37, di indicare i procedimenti da seguire o gli stessi "termini di regolamento" della disputa; trattasi in ogni caso soltanto di "raccomandazioni", che, come tali, non vincolano a tenere il comportamento indicato. L'esistenza di una disputa, in ogni caso appare l'unica condizione per l'attività del Consiglio di sicurezza, che gode a sua volta di ampia discrezionalità nello stabilire se una questione presenti un pericolo per la pace e sia meritevole di essere trattata. L'unico limite sostanziale all'attività del Consiglio è poi dato dalla cosiddetta *domestic jurisdiction* per cui le materie di competenza interna di uno Stato sfuggono alla funzione conciliativa.

La prassi offre molteplici esempi di metodi di sistemazione ex art.36, quali la creazione di Commissioni di mediazione, conciliazione, buoni uffici; tra le risoluzioni adottate a tal fine sono da ricordare: quella del gennaio 1948 che istituiva la Commissione di tre membri dell'ONU in relazione alla crisi indo-pakistana, con compiti oltre che di inchiesta, di attività mediatrice fra le parti; la risoluzione dell'aprile dello stesso anno circa l'aumento a cinque membri della stessa Commissione India-

Pakistan; fra quelle relative alla questione medio- orientale, la nota risoluzione n.242 del 1967 che invitava il Segretario generale a designare un proprio rappresentante speciale per favorire il regolamento pacifico della questione.

L'art. 37 prevede il potere del Consiglio di decidere nel merito della controversia o di indicare un procedimento pacifico per la soluzione della stessa. Quanto all'applicazione pratica dell'art.37, la prassi presenta numerosi esempi di interventi del Consiglio di Sicurezza volti a raccomandare i "termini di regolamento" di una questione, entrando nel merito della controversia. Sono da ricordare le risoluzioni sulla questione medio-orientale nei periodi di tregua del conflitto, nonché la proposizione, a diverse riprese, di termini di regolamento a India e Pakistan.

Infine l'art. 38 prevede il potere del Consiglio di decidere nel merito della controversia ma, a differenza dell'art. 37, solo dopo il consenso di tutte le parti della controversia stessa.

Dalla disamina degli articoli possiamo notare che la Carta non utilizza mai il termine risoluzione per indicare le modalità con cui agisce il Consiglio, anche se, come accennato, è lo strumento che viene adottato maggiormente per far fronte anche alle esigenze esplicitate nel Capitolo VI.

Sin dalla Conferenza di San Francisco, le disposizioni del capo VI sono state criticate per la loro non felice formulazione.

Il Consiglio di sicurezza, nel suo ruolo ordinario di pacificazione e poliziotto mondiale (cd. *defensor pacis*), ha a disposizione una serie di poteri variamente articolati secondo le funzioni da svolgere e le fasi del suo intervento.

2.2 L'AZIONE RISPETTO ALLE MINACCE ALLA PACE, ALLE VIOLAZIONI DELLA PACE ED ATTI DI AGGRESSIONE: IL CAPITOLO VII DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE.

L'art. 39 è il primo articolo del Capitolo VII, capitolo che istituisce il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite. Tale sistema, nell'idea dei redattori della Carta, doveva costituire il fulcro dell'azione dell'ONU, essendo volto a garantire la pace e la sicurezza internazionale ed il pilastro fondamentale dell'assetto delle relazioni internazionali dopo la seconda guerra mondiale. L'effettivo funzionamento del sistema è strettamente legato all'accordo dei membri del Consiglio di Sicurezza, in particolare di quei membri dotati del diritto di veto (art.27), accordo che venne irrimediabilmente meno già nel 1946, paralizzando così qualsiasi attività del Consiglio in difesa della pace. Solo la fine del sistema bipolare ha posto le basi per il nuovo ruolo del Consiglio di sicurezza come organo preposto a garantire l'ordine mondiale, ruolo che tuttavia appare ancora ben lungi dal dirsi chiaramente definito. L'art. 39 stabilisce che l'azione del Consiglio potrà essere avviata ogni qualvolta esso ravvisi l'esistenza di: una minaccia alla pace, una violazione della pace e/o un atto di aggressione. La nozione di minaccia alla pace, punto più delicato della norma, non trova alcuna specificazione né nella Carta né in qualunque altro documento. Ciò perché i redattori della Carta hanno voluto lasciare al Consiglio un ampio margine discrezionale nella valutazione di situazioni che possono ricadere in questa categoria. Nel corso degli anni il Consiglio ha qualificato molte situazioni, tra loro diverse, come minaccia alla pace. Possono ricordarsi ad esempio le violazioni di norme fondamentali di diritto internazionale, come accaduto nel caso della politica di discriminazione razziale della Rhodesia del sud (1965) e dell'apartheid in Sudafrica (1977), oppure la violazioni di obblighi di diritto internazionale, siano essi di natura

pattizia che consuetudinaria, quali il mancato rispetto di decisioni vincolanti il Consiglio di Sicurezza. È quanto accaduto in occasione delle sanzioni aeree contro il Sudan, accusato di non aver rispettato la richiesta dell'ONU, contenuta in una risoluzione del Consiglio, relativa all'estradizione da parte del governo sudanese di tre sospettati dell'attentato al presidente egiziano Mubarak. O ancora possiamo ricordare le emergenze umanitarie. In realtà tale minaccia è sempre collegata alla violazione di norme fondamentali del diritto internazionale. Si ricordano, ad esempio, i casi della Bosnia-Erzegovina e della Somalia (1992) e quello della Ruanda (1994) considerati tutti tragedie umanitarie e quindi minacce alla pace e alla sicurezza internazionale.

Il Consiglio ha giudicato sempre qualsiasi azione bellica come una minaccia alla pace indipendentemente dal fatto che essa svolgesse contro un altro Stato, o esclusivamente all'interno di uno Stato (guerra civile). Il cammino verso l'accertamento previsto dall'art. 39 risulta ostacolato da difficoltà dovute sia a ragioni di procedura, legate all'esercizio del diritto di veto da parte dei 5 membri permanenti, che a ragioni di merito, per la possibile complessità della situazione da qualificare. A queste difficoltà il Consiglio può comportare l'adozione di un atto non vincolante, una raccomandazione, o altrimenti sfociare in una decisione vincolante presa in conformità degli artt. 41 e 42.

L'art. 39 è stato quindi considerato "the single most important provision of the Charter".¹⁵

Utile è affrontare fin da subito alcune problematiche a carattere formale-

¹⁵ Segretario di Stato degli Stati Uniti, *Report to the President on the Result on the San Francisco Conference*, 1945, pp.90-91. Secondo L.M. GOODRICH, A. SIMONS, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Washington, 1955, p.346: "The determination of the existence of a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression is a decision of great significance because it is a condition to the exercise by the Security Council of powers of an exceptional nature under Article 41 and 42 of the Charter".

procedurale o strutturale emergenti dalla prassi, anche da quella più recente, del Consiglio di Sicurezza.

In primo luogo, è necessario determinare se l'accertamento da parte del Consiglio di una delle tre fattispecie ex art.39 sia la *condicio sine qua non* dell'azione del Consiglio ai sensi del cap. VII della Carta o se, al contrario, tale determinazione possa essere omessa quando l'inquadramento di una risoluzione nell'ambito del capitolo VII della Carta risulti da un riferimento a questo capitolo contenuto nella stessa risoluzione e/o dalla tipologia di misure dalla stessa disposte (quelle previste dagli artt. 41-42). In altri termini, anche alla luce di alcune controverse risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in diverse epoche storiche che sembrano appartenere al genere appena descritto, è necessario domandarsi se sia giuridicamente ammissibile un accertamento "implicito" da parte del Consiglio dell'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione. Tale possibilità è sostenuta, sia pure con diverse sfumature, dalla maggioranza della dottrina.¹⁶

¹⁶ A questo proposito B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit, p. 157, è piuttosto drastico ("Spesso, in passato, le risoluzioni del Consiglio non indicavano gli articoli della Carta e neppure soltanto i capitoli, in base ai quali esse venivano adottate. In tempi recenti casi del genere sono notevolmente diminuiti. Può accadere, peraltro, che la motivazione dell'atto si ricolleggi ad un capitolo, mentre il dispositivo si inquadri nell'altro. Accade ad es. che il Consiglio disponga misure non implicanti l'uso della forza del tipo di quelle previste dall'art.41, ma eviti nei 'considerando', di dichiarare l'esistenza di una minaccia alla pace o di una violazione della pace che qualifichi la situazione nella quale interviene con termini che la riportano piuttosto alle situazioni disciplinate dal cap.VI. Sarebbe fuor di luogo, data la natura altamente politica delle funzioni del Consiglio, il trattare la contraddizione tra la motivazione e il dispositivo alla luce dei criteri... amministrativistici e concludere, o anche solo avanzare il dubbio, che essa sia causa di illegittimità della delibera!"); come anche M.I.PAPA, *I rapporti tra la Corte Internazionale di giustizia e il Consiglio di sicurezza*, Padova, 2006, pp.397-398 (è vero che non sempre la minaccia alla pace, la rottura della pace o l'aggressione sono individuate in una ris. *ad hoc*, e che l'accertamento della loro esistenza spesso si desume implicitamente dal riferimento più generale al cap. VII o viene operato dallo stesso Consiglio di sicurezza solo dopo che sulla medesima questione già si sia proceduto all'adozione di sanzioni: tuttavia il fatto che, indipendentemente dalla forma utilizzata, il Consiglio proceda sempre alla determinazione richiesta dall'art. 39 conferma che tale constatazione è comunque sentita come necessaria al fine dell'esercizio dei poteri previsti dal capitolo VII" p. 398). *Contra* J.A. FROWEIN, N. KRISH, Article 39, cit., p. 727 (Resolutions...

Un secondo quesito di natura propedeutica riguarda il carattere specifico od anche astratto delle situazioni configurabili dal Consiglio di sicurezza nel novero delle fattispecie contemplate dall'art 39, in particolare di quelle caratterizzate come una "minaccia alla pace". È pacifico che non è facile stabilire, in linea di principio, il confine preciso tra una situazione "specificata" e una "astratta". Tuttavia, nella pratica è quasi sempre possibile determinare senza particolari incertezze se l'accertamento contenuto in una risoluzione del Consiglio ex art.39 faccia riferimento a una situazione di fatto concreta e specifica, in quanto coinvolge Stati, territori o gruppi determinati, od invece ad una situazione astratta perché di carattere generale, senza che sia possibile predeterminare le entità interessate. Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che qualificano come "minaccia alla pace" un fenomeno astratto sono denominate risoluzioni "generiche" o anche "legislative". Il quesito può essere così riformulato: può il Consiglio di sicurezza determinare che una patologia delle relazioni internazionali, ad esempio il terrorismo internazionale, costituisce una minaccia alla pace al fine dell'adozione, ai sensi del capitolo VII della Carta dell'ONU, di misure coercitive?¹⁷ In dottrina la tematica non ha ricevuto un'attenzione specifica finché la risoluzione n. 1373 (2001), adottata dal Consiglio di sicurezza in seguito agli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti dell'11 settembre 2001, non l'ha posta al centro del dibattito.¹⁸

cannot be considered as adopted under Chapter VII, either for lack of the necessary determination or for failure to press out their character as enforcement action").

¹⁷ S.TALMON, *The security Council as World Legislature*, in AJIL, 2005, p. 175 ss., p.181

¹⁸ L'atteggiamento comprensibile degli studiosi è stato quello di considerare come "scontato" il fatto che l'accertamento ex art.39 del Consiglio dovesse riguardare una situazione specifica: cfr., ad esempio, B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 178 (Nel determinare se, in un caso concreto, si verifichi una minaccia o una violazione alla pace o un atto di aggressione, il Consiglio di Sicurezza gode di un ampio potere discrezionale"). L'assunzione da parte del Consiglio di poteri normativi diretti, non limitati ad un caso concreto, in reazione ai tragici attentati terroristici dell'11 settembre 2001, è stata accolta in modo piuttosto critico dalla migliore dottrina: per tutti. Cfr. J.A. FROWEIN, N. KRISCH, *Article 39*, p. 709.

La risposta da dare ai due quesiti coinvolge questioni sistemiche che attengono alla natura delle funzioni del Consiglio di sicurezza.

L'analisi sulla doverosità, o meno, sia dell'accertamento esplicito da parte del Consiglio di sicurezza della sussistenza di una delle fattispecie contemplate dall'art. 39 che del carattere concreto e specifico di tali fattispecie assume dunque il significato di un'indagine sulle fonti di legittimità dell'azione del Consiglio ex capitolo VII, ovvero di un esame dei titoli giuridici in base ai quali il Consiglio può adottare una risoluzione.

Quindi, in assenza dei titoli giuridici richiesti, la conseguenza dell'illegittimità di una risoluzione è la sua invalidità. L'invalidità di una risoluzione ne pregiudica la natura giuridicamente vincolante, si tratta di un'invalidità *sui generis* invocabile dagli stessi Stati membri dell'ONU.

Una volta effettuata la constatazione dell'esistenza dei presupposti ex art.39 ed eventualmente indicate le misure provvisorie ex art.40, il Consiglio di sicurezza può ricorrere a misure non implicanti l'uso della forza (art.41) oppure a misure implicanti l'uso della forza (art.42).

Le misure non implicanti l'uso della forza nella maggior parte dei casi consistono in: sanzioni economiche, vale a dire il divieto di importare specifiche merci o tutte le merci verso o da un determinato Stato (embargo), in blocchi, ossia nel divieto di comunicazione aerea, marittima, terrestre, postale con lo Stato colpito dalla misura; oppure nella rottura delle relazioni diplomatiche. Tali misure possono essere adottate con decisione e quindi essere obbligatorie per gli Stati membri dell'ONU che dovranno darvi esecuzione (art. 48); oppure essere adottate con raccomandazione non vincolando così gli Stati. È soprattutto alla raccomandazione che si è fatto ricorso durante il periodo della guerra fredda per sanzionare comportamenti illegittimi, vista l'impossibilità di giungere ad un accordo per l'adozione di misure più

efficaci. Con la fine della guerra fredda l'azione dell'ONU sulla base dell'art. 41 è stata più frequente e misure non implicanti l'uso della forza sono state più volte decise.

È quindi possibile, a questo punto, indicare lo scopo generale delle c.d. misure non implicanti l'uso della forza, che è quello di esercitare pressioni su uno Stato al fine di indurlo a cessare il comportamento che costituisce la minaccia alla pace, la violazione della pace o l'atto di aggressione, e ristabilire, per questa via, la pace e la sicurezza internazionale. In base a una valutazione del comportamento passato e presente di uno Stato, il Consiglio di Sicurezza decide quali specifiche misure adottare al fine di indurre il cambiamento della condotta che minacciava o violava la pace. L'effetto di pressione delle misure si manifesta in modo particolare quando esse sono minacciate. Non è infrequente che il Consiglio ponga un *ultimatum*, fissando una data dalla quale, in assenza di uno specifico cambiamento nella condotta dello Stato, le misure saranno applicabili. L'obiettivo potrebbe così essere conseguito senza ricorrere a provvedimenti restrittivi. Nella prassi, tuttavia, le indicate minacce non si sono sempre dimostrate dissuasive, e spesso le misure sono state applicate.¹⁹

A fianco di tale ampio scopo, proprio di ogni decisione che trae la sua esistenza dall'art. 41 della Carta, possono esserne identificati uno o più specifici ad ogni singolo provvedimento, che dipendono dal tipo di comportamento statale cui il Consiglio di Sicurezza vuole porre termine.

Da quanto sopra consegue che, una volta che l'obiettivo è stato raggiunto, viene meno la ragion d'essere della misura. Non è infrequente che il Consiglio definisca una data futura a partire dalla quale, se una

¹⁹ La vicenda di Haiti si caratterizza proprio per un modo di procedere attraverso *ultimatum*, sospensioni, revoca delle misure. Per un'altra ipotesi di sanzioni "minacciate" dal Consiglio di Sicurezza, cfr. M. ARCARI, *Le risoluzioni 1044 e 1054 del Consiglio di Sicurezza relative al Sudan: un nuovo caso "Lockerbie"?*, in RDI, 1966, p. 725 ss.

certa condizione sarà soddisfatta, e se il Segretario Generale lo avrà constatato, le misure sono sospese o abrogate. Si pone allora il problema di sapere se il conseguimento dell'obiettivo consenta agli Stati di disapplicare la decisione, oppure se essi vi siano vincolati fino alla revoca da parte del Consiglio di Sicurezza. Il problema venne affrontato in occasione delle misure decise contro la Rhodesia del Sud. La condotta degli Stati e del Consiglio di Sicurezza depose a favore della necessità di una revoca della decisione. Di fatto, il Consiglio di Sicurezza provvede alla revoca, decidendo secondo la medesima procedura seguita per l'adozione, ossia all'unanimità. Il fondamento teorico di tale prassi va ricondotto al principio del parallelismo delle competenze: l'organo che ha il potere di adottare un atto, ha anche il potere di revocarlo o abrogarlo. Peraltro, al parallelismo della competenza non corrisponde sempre un parallelismo delle forme per l'adozione e per la revoca. Anche un atto del Consiglio che, pur non abrogando la precedente decisione, constatasse che quella violazione della pace o della minaccia della pace che ne aveva giustificato l'adozione fosse venuta meno, sarebbe sufficiente per liberare gli Stati dall'obbligo di rispettare la decisione *ex art. 41*.²⁰ La circostanza che non sempre gli obiettivi perseguiti siano chiaramente indicati²¹, rende difficile, nella pratica, tale apprezzamento. Solo alcuni Stati potrebbero ritenere che la misura debba essere abrogata, perché la percezione del conseguimento dell'obiettivo non è unanimemente condivisa.

Diversa è l'ipotesi in cui la revoca sia richiesta non perché gli obiettivi sono stati conseguiti, bensì perché le misure si sono rivelate inadeguate

²⁰ Sula caso della Rhodesia del Sud, e sulle argomentazioni, riassunte nel testo, circa la competenza del Consiglio di Sicurezza a porre fine alle misure, cfr. E. SUY, *Some Legal Questions Concerning the Security Council*.

²¹ La preoccupazione di definire chiaramente gli obiettivi, per evitare il rischio che le misure non implicanti l'uso della forza siano percepite come misure punitive, è avanzata dal Segretario generale delle Nazioni Unite, in *Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations*, A/50/60-S/1995/1, del 3 gennaio 1995, par. 68.

al perseguimento dell'obiettivo. È questo il caso dell'Iraq: numerosi Stati, tra cui anche alcuni membri dell'Unione Europea, hanno domandato la revoca dell'embargo, ritenendo che esso causasse delle sofferenze alla popolazione di gran lunga superiori al danno cagionato al regime di Saddam Hussein.

Le risoluzioni con cui il Consiglio di Sicurezza decide misure non implicanti l'uso della forza prevedono l'istituzione di un Comitato delle sanzioni, destinato a ricoprire funzioni cruciali nell'attuazione del regime sanzionatorio.²² Le funzioni dipendono dal mandato assegnato alla risoluzione, ma di regola è possibile identificare il nucleo comune di compiti, che attengono al controllo sul rispetto delle misure decise dal Consiglio di Sicurezza e alla gestione delle medesime.

Ogni qualvolta il Consiglio abbia ravvisato una violazione della pace, una minaccia alla pace, ovvero un atto di aggressione e ritenga che le misure non implicanti l'uso della forza armata ex art.41 siano insufficienti, ovvero si siano dimostrate inadeguate a far fronte ad una determinata situazione internazionale, può decidere di intraprendere azioni militari, utilizzando forze aeree, navali o terrestri.

Le misure implicanti l'uso della forza si pongono come veri e propri atti di polizia internazionale. Esse possono essere dirette contro uno Stato, che abbia ad esempio violato la sovranità territoriale di un altro Stato oppure possono essere esercitate all'interno di uno Stato, laddove il Consiglio decida di intervenire in una guerra civile la cui gravità minacci la pace e la sicurezza internazionale.

Durante gli anni della guerra fredda ciò dipese per lo più dal mancato accordo tra i cinque membri permanenti (art.23). Così l'unico intervento ex art. 42 fu deciso approfittando dell'assenza dell'URSS dal Consiglio.

²² Cfr. K. TSHIBANGU, *La décision de l'O.U.A. de ne plus respecter les sanctions décrétées par l'O.N.U. contre la Lybie: désobéissance civile des etats africains à l'égard de l'O.N.U.*, in RBDI, 1999, p.545 ss.

Tale intervento (1950) fu diretto contro la Corea del Nord, giudicata responsabile di aggressione alla Corea del Sud.

Con la fine della guerra fredda e la nuova collaborazione fra la Russia e gli Stati Uniti è stato deciso l'intervento contro l'Iraq (1991), responsabile di aver aggredito il Kuwait.

Soprattutto negli ultimi anni l'azione del Consiglio a tutela della pace e della sicurezza internazionale si è realizzata anche attraverso l'utilizzazione di forze di pace (i Caschi blu). Queste sono forze internazionali sottoposte alla direzione del Segretario Generale delle Nazioni Unite e sotto il controllo dell'organo che ne ha disposto la creazione. Esse vengono inviate sul territorio teatro di un conflitto con il consenso dello Stato territoriale e non possono svolgere azioni belliche ma devono limitarsi all'uso della forza solo in legittima difesa.

L'unico esempio di uso della forza armata nell'ambito delle Nazioni Unite in base a una risoluzione del Consiglio, rimane quello del 1950 riguardante la questione coreana. Su una forma di delega, al Segretario generale dell'ONU, autorizzato a intraprendere azioni militari, o incaricato di costituire una forza ad hoc delle Nazioni Unite, si basano le due risoluzioni del luglio 1960 e del marzo 1964 con cui il Consiglio interveniva nelle questioni del Congo e di Cipro. Trattasi, secondo la dottrina maggioritaria, di ipotesi non inquadrabili nell'art. 42 in quanto attuate non a scopo sanzionatorio contro un paese membro, ma col consenso dello Stato territoriale. Il Consiglio di sicurezza sarebbe venuto meno ai suoi compiti di tutela dell'ordine, secondo l'opinione prevalente per cui, una volta caduti gli artt. 43 e seg. della Carta, nemmeno l'art.42 avrebbe trovato una reale applicazione. In particolare che l'azione del Congo non rientri nell'art.42 è stato sostenuto, in un

parere del 1962, dalla Corte Internazionale di Giustizia.²³

Sul piano logico-giuridico, gli articoli suesposti tracciano una via sequenzialmente graduale all'operato del Consiglio di fronte a un conflitto, dapprima per ricomporlo pacificamente mediante indagini e poi raccomandazioni (cap. VI) con la cooperazione degli Stati autori della crisi, e successivamente per porvi coercitivamente fine (cap. VII), mediante misure provvisorie e poi sanzioni dirette contro i predetti Stati. Sul piano pratico-politico, le distinzioni non sono così nette, e ciò non solo perché non esiste alcun obbligo a carico del Consiglio di esperire i suoi poteri nello stretto ordine conciliativo-sanzionatorio. Sussiste un duplice problema: prima di tutto stabilire se e quanto abbia innovato rispetto alla Carta e in secondo luogo, stabilire a quali articoli e capi della Carta si ricolleghino le delibere del Consiglio di Sicurezza.

Il mancato funzionamento del sistema universale di sicurezza collettiva -inclusivo delle misure ex artt. 40-42 ONU- ha ridotto per lungo tempo la funzione normativa della Carta al puro e semplice divieto di uso della forza nelle relazioni internazionali fra gli Stati.

L'art. 43 prevede la costituzione di un esercito dipendente dal Consiglio e necessario ogni qualvolta quest'ultimo decida di intraprendere un'azione implicante l'uso della forza (art.42). L'articolo prescrive l'obbligo per gli Stati membri di mettere a disposizione del Consiglio di Sicurezza dei contingenti nazionali sulla base di accordi speciali, diretti a determinare i tipi di forze armate, la loro dislocazione, le modalità della loro costituzione ecc. accordi che avrebbero dovuto essere stipulati all'indomani dell'entrata in vigore della Carta. Tuttavia tali accordi non sono mai stati conclusi, sebbene nel 1946 il Consiglio di Sicurezza affidasse ad un Comitato di Stato Maggiore il compito di predisporre un progetto di accordo tipo tra il Consiglio e gli Stati membri, a causa del

²³ M.PANEBIANCO- P.PENNETTA, *Introduzione al diritto delle organizzazioni internazionali*, 1993, p.196 ss.

disaccordo fra i membri permanenti del Consiglio stesso. Tale disaccordo riguardava i contributi militari di ciascuno degli Stati membri, i luoghi in cui sarebbero state poste le basi aeree, terrestri e navali e il diritto di passaggio negli Stati e quello di uso delle basi per le forze ONU. La mancata applicazione dell'art.43, e di quelli successivi relativi alla costituzione di una forza internazionale, non ha impedito del tutto al Consiglio di agire. Esso l'ha fatto delegando agli Stati membri l'uso della forza contro un determinato paese. Nel presentare l'Agenda per la pace del 1992 l'allora Segretario Generale Boutros-Ghali ha distinto le forze di pace impiegate dall'ONU in:

- forze di pace inviate nel quadro dell'azione di diplomazia preventiva riconosciuta alle Nazioni Unite. Si tratta di corpi a cui sono affidati compiti di osservazione e informazione e che si attengono nella loro azione ai principi di umanità, neutralità e imparzialità;

- forze d'imposizione della pace formate da militari forniti di armi pesanti, legittimati a far uso della forza (non solo in legittima difesa) ed appositamente addestrati al fine di imporre un cessate il fuoco. L'invio di tali truppe avverrebbe nel quadro della funzione di ristabilimento della pace ed a titolo di misura provvisoria;

- forze armate internazionali, ovvero un corpo internazionale creato secondo le disposizioni dell'art. 43 della Carta e sottoposto alla direzione del Comitato di Stato Maggiore. La funzione di questa forza dovrebbe essere limitata alle azioni previste dal cap. VII.

- forze di peace-keeping, chiamate a intervenire con consenso degli Stati territoriali, una volta realizzato il cessate il fuoco, al fine di interporvi tra le parti avversarie. Sono frequentemente impiegate per facilitare la messa in atto di accordi precedentemente negoziati

- forze di consolidamento della pace, inviate al fine di sostenere la trasformazione delle strutture di una paese uscito da un conflitto recente

e di rinforzare la fiducia delle popolazioni nelle istituzioni, attraverso una concreta opera di democraticizzazione. Si tratta di quei compiti di “pace sociale” che vanno dalle opere di disarmamento, allo sviluppo di relazioni pacifiche, necessarie ad una reale stabilità mondiale.

Il Consiglio di Sicurezza, nelle decisioni circa l'utilizzazione delle forze armate internazionali ex art. 43, potrebbe presentare una composizione allargata a quegli Stati che abbiano messo a disposizione, in base agli accordi speciali, dei contingenti armati nazionali, che non abbiano rappresentanti del Consiglio e che abbiano accettato di prendere parte alle decisioni. Anche l'articolo 44 non ha trovato alcuna applicazione vista la mancata conclusione degli accordi previsti dall'art.43.

Un altro articolo che non ha trovato concreta applicazione è l'art.45, il quale prevede la costituzione di un contingente aereo internazionale da utilizzarsi in situazioni di urgenza militare, in base agli accordi *ex art* 43.

Le forze armate costituite secondo le prescrizioni dell'art.43 devono essere poste alle dirette dipendenze del Consiglio, coadiuvato nella sua attività da un Comitato di Stato Maggiore (art.46). È quindi al Consiglio che viene conferito il compito non solo di stabilire se intervenire o meno ma anche, dirigendo le operazioni militari, quello di decidere come realizzare detto intervento. La mancata attuazione dell'art. 43, e quindi dell'articolo in questione, ha fatto sì che le volte in cui il Consiglio ha deciso interventi militari genericamente riconducibili all'art. 42, non abbia conservato il ruolo centrale nella conduzione delle attività militari, così come prescritto da questo articolo. Ciò è apparso in modo evidente nelle ipotesi in cui il Consiglio ha delegato l'uso della forza agli Stati (nella guerra in Corea e in quella del Golfo) perché le operazioni sono state decise e condotte dai Caschi blu, sebbene essi siano sottoposti alla direzione del Segretario Generale, il quale stipula accordi con gli Stati membri per il reclutamento delle truppe, il Consiglio ha conservato un

ruolo centrale e direttivo che pone in essere attraverso il controllo su tutte le attività condotte dalle forze di pace.

Le decisioni del Consiglio di sicurezza a tutela della pace sono eseguite concretamente dagli Stati membri dell'ONU, i quali hanno l'obbligo di emanare atti normativi interni di attuazione, con i quali ad esempio interrompono in tutto o in parte le relazioni economiche con un determinato paese. L'esecuzione delle decisioni può essere richiesta anche soltanto ad alcuni Stati, perché ad esempio sono solo essi ad avere relazioni economiche col paese colpito, o perché solo alcuni Stati sono in grado di garantire un blocco delle comunicazioni marittime. Essendo le decisioni del Consiglio vincolanti, gli Stati membri hanno l'obbligo di eseguire tali decisioni, anche se da ciò possa derivare un danno alle loro economie. In realtà bisogna mettere in luce come non di rado gli Stati membri delle Nazioni Unite abbiano solo formalmente dichiarato di dare esecuzione alle decisioni ed abbiano poi in pratica continuato le loro relazioni con lo Stato colpito dall'azione del Consiglio. È quanto fecero molti Stati in occasione delle sanzioni economiche adottate contro la Rhodesia: il Portogallo e il Sudafrica ad esempio continuarono le loro relazioni commerciali con lo Stato colpito dall'embargo, e gli USA arrivarono a votare una legge che autorizzava espressamente le importazioni di cromo rhodesiano.

L'art. 49 sancisce l'obbligo di assistenza reciproca fra i membri delle Nazioni Unite quando essi sono chiamati ad eseguire le misure economiche e non economiche decise dal Consiglio. Specificazione del generico obbligo di assistenza che incombe fra i membri dell'organizzazione internazionale, l'obbligo di questo articolo va considerato come un modo per offrire agli Stati membri la concreta possibilità di rispettare le misure decise dal Consiglio. Si stabilisce al successivo articolo che ogni membro che si trovi in difficoltà economiche per aver ottemperato a una decisione del Consiglio di Sicurezza, possa chiedere aiuto al Consiglio stesso. Sulla base di questa

disposizione il Consiglio adottò nel 1976 la risoluzione 386 nella quale invitava tutti i membri dell'ONU a prestare aiuti speciali al Mozambico, per danni subiti da quest'ultimo per aver dato esecuzione alle sanzioni contro la Rhodesia. Durante la guerra del Golfo nel 1991, poi, il Consiglio creò un Comitato incaricato di determinare quali Stati avrebbero dovuto beneficiare di un'assistenza finanziaria o economica come contropartita del pregiudizio subito per aver attuato l'embargo contro l'Iraq.

L'articolo 51 consacra il diritto all'esercizio della legittima difesa individuale e cioè della facoltà riconosciuta a tutti gli Stati di rispondere ad un attacco armato. La disposizione ha subito nel corso del tempo una triplice interpretazione che ne ha condizionato le possibilità applicative. Secondo una prima interpretazione restrittiva, esso si presenta come norma derogatrice o di sostanziale eccezione all'uso illecito della forza limitatamente all'unica ipotesi di resistenza all'attacco armato (diritto eccezionale). Secondo un'altra interpretazione estensiva, esso si presenta come una norma "aperta" al diritto internazionale classico o moderno concernente la resistenza legittima ad una serie praticamente illimitata di usi illeciti della forza e di forme minori rispetto all'attacco armato (diritto generale di autodifesa). Addirittura tale interpretazione tenderebbe a coincidere nella disciplina classica dell'autotutela in quanto norma priva di un contenuto sostanziale proprio. Una terza e ultima interpretazione evolutiva definisce l'art. 51 come norma correlata al contenuto dell'art. 2, par. 4 e 39 ss. della Carta delle Nazioni Unite da cui desume indirettamente il suo contenuto (diritto particolare limitato). La progressiva configurazione del sistema ONU come sistema di mero accertamento del diritto lo ha logicamente condotto a sviluppare le procedure di legittimazione dell'azione cautelare o esecutiva in capo agli Stati membri. Ne è derivato il diritto degli Stati membri ad agire in legittima difesa in funzione preventiva ma anche successiva rispetto alle determinazioni conseguenti al "contenzioso di legittimità" svolto

dall'ONU. La costante non-attivazione delle procedure cautelari ed esecutive da parte del Consiglio di sicurezza ha a lungo contribuito a una progressiva emarginazione del sistema organizzato mondiale di sicurezza collettiva in favore di quello regionale e locale.²⁴

2.3 LE OPERAZIONI COSTITUTIVE DI ORGANI

Nel primo capitolo della trattazione (paragrafo 1.4) ho indicato l'importanza dell'Assemblea Generale, la quale, ex art.22 della Carta delle Nazioni Unite, può istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni. Tra gli organi costituiti dall'Assemblea ho citato la Commissione per i diritti umani, creata con la risoluzione 1503 del 1970.

È opportuno però, per completezza, far riferimento anche alle ipotesi in cui è il Consiglio di Sicurezza il protagonista di detta funzione istitutiva; ciò è avvenuto con la creazione di tribunali penali internazionali. Sebbene non espressamente menzionati nella Carta, sembra poter ricondurre all'art. 41 la base giuridica per la loro istituzione, facendoli rientrare così tra le misure volte al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale non implicanti l'uso della forza. Sino ad oggi sono stati creati due tribunali *ad hoc*: il Tribunale internazionale per i crimini nella ex-Jugoslavia, istituito con la risoluzione n.827 del Consiglio di Sicurezza del 25 maggio 1993. Il Tribunale è chiamato a perseguire tutti quegli individui che hanno commesso violazioni del diritto internazionale umanitario nel territorio della ex-Jugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991, e il Tribunale internazionale per la Ruanda, istituito con la risoluzione n. 955 dal Consiglio di Sicurezza dell'8 novembre 1994. Ha le stesse competenze del precedente in merito ai

²⁴ M.PANEBIANCO-P.PENNETTA, *Introduzione al diritto delle organizzazioni internazionali*, 1993, p.260 ss.

conflitti in Ruanda. Nel 1998 è stata istituita, nel corso della Conferenza diplomatica tenutasi a Roma dal 14 giugno al 17 luglio, la Corte penale internazionale competente a giudicare i crimini più gravi che interessano la comunità internazionale; aggressione, crimini di guerra, genocidio etc. Lo Statuto della Corte è entrato in vigore il 1° luglio 2002.

La pressante esigenza di non lasciare impuniti i responsabili di simili azioni ha indotto l'intera umanità ad interrogarsi sulla necessità di istituire forme di giurisdizione sopranazionali, posto che l'attribuzione ad organi giurisdizionali interni della competenza a reprimere tali crimini potrebbe, di fatto, risultare insoddisfacente per diversi motivi: arretratezza economica, sociale, culturale della comunità statale; non perfetta indipendenza dei giudicanti e quindi non completa imparzialità rispetto al potere politico, economico o religioso.

Tale nuovo orientamento, come accennato, è stato seguito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il quale al fine di giudicare i responsabili dei crimini commessi nella ex Jugoslavia e nel Ruanda ha istituito due Tribunali penali internazionali con una giurisdizione limitata sia nel tempo che per materia.

Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, con risoluzioni n. 713 (1991), 721 (1991) e 727 (1992), descrive le violazioni di diritto internazionale umanitario, che si stanno registrando nell'ex Jugoslavia, come episodi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

Respingendo seccamente le proposte di creare una libera federazione, rifiutando di adottare le riforme (democrazia e libero mercato all'occidentale) che avevano già investito l'ex blocco sovietico, Milosevic ha scelto il confronto militare. Il 13 luglio 1992, con risoluzione 764 del Consiglio di Sicurezza l'ONU stabilisce che le violenze perpetrate nella ex Jugoslavia costituiscono crimini internazionali la cui commissione genera responsabilità penali individuali e successivamente il 6 ottobre, con risoluzione 780, il

Consiglio di Sicurezza istituisce una commissione di esperti (cd. Commissione 780) con il compito di indagare su queste violazioni del diritto umanitario.

Il 10 febbraio 1993 la Commissione consegna al Consiglio di Sicurezza il suo primo rapporto, contenente una serie di dati sui crimini commessi dalle varie parti in lotta nel territorio della ex Jugoslavia. Spinto dalle incalzanti richieste degli Stati e dalla escalation di atrocità, di cui i mass media cominciano a dare notizia, il Consiglio di Sicurezza il 22 febbraio 1993 adotta la risoluzione n. 808 con cui incarica il Segretario Generale Boutros-Ghali di presentare entro sessanta giorni un rapporto sull'istituzione di un tribunale penale internazionale che giudichi i crimini perpetrati nella ex Jugoslavia. Nel maggio dello stesso anno il Segretario Generale dell'ONU presenta il rapporto richiesto, comprendente la proposta di Statuto del tribunale internazionale per la ex Jugoslavia e la cui bozza viene votata, il 25 maggio, all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza, che istituisce formalmente, con la risoluzione n. 827, il Tribunale penale internazionale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia, con sede all'Aja. Al Tribunale sono state attribuite competenze *ratione temporis, loci e materiae* limitate: esso è competente per i crimini commessi nella ex Jugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991 fino ad una data che il Consiglio determinerà quando sarà ristabilita la pace. *Ratione materiae*, la competenza è stata limitata ai crimini di guerra e ai crimini contro l'umanità, con esclusione quindi del crimine di aggressione.²⁵

A breve distanza dalla decisione del Consiglio di Sicurezza di istituire un Tribunale internazionale ad hoc per la ex Jugoslavia, il supremo organo dell'ONU ha imboccato per la seconda volta questa strada: il giorno 8 novembre 1994 con risoluzione n. 1168 viene istituito il

²⁵ Per la ricostruzione storica del conflitto jugoslavo cfr. F. HARTMANN, Bosnia, in R. GUTMANN – D. RIEFF, Crimini di guerra, Roma 1999, 58. Interessante è inoltre la ricostruzione del sito Internet www.amnesty.it.

Tribunale penale internazionale per il Ruanda, con sede ad Arusha. Il Tribunale ha competenza per i crimini di guerra e contro l'umanità commessi nel territorio del Ruanda e, limitatamente ai cittadini ruandesi, per gli atti e violazioni commesse nel territorio degli Stati limitrofi, dal 1° gennaio 1994 al 31 dicembre 1994.

Nel maggio del 1994, in seguito ad una missione in Ruanda dell'Alto Commissario per i diritti umani dell'ONU, viene chiesta la convocazione di una sessione straordinaria della Commissione dei diritti umani. La sessione si svolge il 24 e 25 dello stesso mese e il relatore speciale per il Ruanda, René Degni-Ségui, nominato dalla Commissione, nei suoi rapporti ribadisce più volte il carattere di genocidio che rivestono i massacri compiuti contro i Tutsi.²⁶ A favore della creazione di un Tribunale internazionale militavano alcune considerazioni importanti. Anzitutto la gravità degli atti di genocidio perpetrati nel 1994 in quel Paese induceva a ritenere che quei crimini non dovessero concernere solo la comunità ruandese, ma tutta la comunità internazionale: perciò, sarebbe stato logico che su di essi si pronunciasse un organo internazionale, espressione di tutta la comunità internazionale. In secondo luogo, quei crimini costituiscono non solo reati per il diritto ruandese, ma anche atti vietati solennemente dal diritto internazionale: e un tribunale internazionale può, più di qualunque corte interna, interpretare ed applicare il diritto internazionale. In terzo luogo, solo un tribunale internazionale poteva dare garanzie certe di assoluta indipendenza ed imparzialità: la composizione di un tale tribunale e le sue regole di procedura potevano consentire una valutazione super partes difficilmente conseguibile da un tribunale interno.²⁷

Come si visto in precedenza, i Tribunali per la ex Jugoslavia ed il Ruanda sono stati istituiti dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

²⁶ A. CASSESE, Il Tribunale penale internazionale dell'ONU per i crimini nel Ruanda, *Dir. pen. proc.* 1995, 294.

²⁷ A. CASSESE, *op. cit.*, 295.

con due risoluzioni. Grandi perplessità ha suscitato nella dottrina la via scelta per l'istituzione di questi tribunali che non è stata quella dell'accordo internazionale, bensì quella della decisione di un organo internazionale.

Varie sono state le tesi proposte in ordine alla questione della legittimità dei due nuovi organi giudiziari. Per chiarire il problema è interessante prendere le mosse dalla sentenza emessa dalla Camera d'Appello del Tribunale per la ex Jugoslavia, il 2 ottobre 1995, sul caso Dusko Tadic, la quale si è occupata della controversa questione relativa al fondamento giuridico del potere del Consiglio di Sicurezza di istituire lo stesso Tribunale.

Le contestazioni della difesa, portate all'attenzione della Camera d'Appello, si muovevano lungo due direttrici fondamentali. Con una prima eccezione si chiedeva alla Camera d'Appello di pronunciarsi sul potere del Consiglio di Sicurezza di istituire un organo sussidiario di carattere giurisdizionale. Ciò che si contestava era che il Consiglio potesse attribuire ad un organo sussidiario una funzione che la Carta delle Nazioni Unite non conferisce allo stesso Consiglio.

Il Consiglio nella risoluzione 827 non aveva preso posizione sulla base giuridica dell'istituzione del Tribunale, chiedendo al Segretario Generale un rapporto. Nel rapporto del 3 maggio 1993, il Segretario Generale sosteneva che il Tribunale è un organo sussidiario del Consiglio ai sensi dell'art. 29 della Carta delle Nazioni Unite. In realtà l'art. 29 stabilisce che il Consiglio può istituire organi sussidiari che ritiene necessari per lo svolgimento delle sue funzioni, mentre nel caso in esame all'organo sussidiario (il Tribunale) è stata attribuita una funzione, quella giurisdizionale, che la Carta non attribuisce al Consiglio.

La Camera d'Appello ha però ritenuto legittima l'istituzione del Tribunale in quanto la funzione esercitata dal Consiglio, attraverso questa misura, è quella di assicurare il mantenimento della pace.

Con una seconda eccezione si chiedeva alla Camera d'Appello di verificare se l'istituzione del Tribunale costituisse una misura riconducibile ad uno dei poteri attribuiti al Consiglio di Sicurezza nell'ambito della Carta, dal momento che una misura di questo genere non è prevista espressamente in alcuna disposizione.

L'individuazione di questo fondamento è compiuta dalla Camera d'Appello attraverso l'esame delle disposizioni contenute nel Capo VII della Carta. Non è stata presa in considerazione, invece, la possibilità che il fondamento si possa trovare in altre disposizioni della Carta, in particolare nell'art 24, che la Corte Internazionale di Giustizia, nel parere del 1971 sulla Namibia, ha individuato come la base giuridica delle azioni del Consiglio di Sicurezza, che non rientrano espressamente nei capitoli VI e VII e nell'art. 25, che, nello stesso parere, è stato indicato come quello che attribuisce al Consiglio il potere di adottare decisioni vincolanti.

La scelta compiuta dalla Camera d'Appello sembra, però, da condividere, non solo perché la soluzione proposta dalla Corte di Giustizia suscita numerose riserve, ma soprattutto perché lo stesso Consiglio di Sicurezza ha indicato (nel Preambolo dello Statuto) nel Capo VII, la base giuridica della propria decisione.

La Camera d'Appello si è quindi soffermata ad analizzare gli artt. 40, 41 e 42 della Carta. Immediatamente è stata esclusa l'applicabilità degli artt. 40 e 42. L'art. 40 attribuisce al Consiglio il potere di adottare misure provvisorie dirette ad impedire l'aggravarsi di una situazione, riferendosi quindi, secondo il Tribunale ad interventi di emergenza più che all'esercizio di un'attività giurisdizionale. L'art. 42, invece,

riguarderebbe solo le misure implicanti l'uso della forza e tale non può certo essere considerata l'istituzione di un Tribunale penale.

La Camera d'Appello ha quindi individuato il fondamento giuridico nell'art. 41 della Carta, sostenendo fra l'altro che contro questa valutazione non può essere addotto il fatto che l'istituzione di un Tribunale non sia compresa tra le misure espressamente indicate in tale disposizione, la quale avrebbe un carattere meramente esemplificativo.²⁸ La tesi della Camera d'Appello, che ha individuato come base giuridica per l'istituzione dei Tribunali penali l'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, era già stata avanzata dalla dottrina, anche se buona parte della dottrina, aveva comunque cercato una base giuridica negli artt. 40 e 42,²⁹ nonché nell'art. 24.

Una tesi particolarmente interessante è, però, quella espressa dal Condorelli,³⁰ il quale considera ormai obsoleto il dibattito sulla legalità, affermando: “sono fermamente convinto che oggi si possa serenamente rispondere in modo positivo alla domanda se l'istituzione da parte del Consiglio di Sicurezza dei Tribunali penali ad hoc trovi o no nella Carta un fondamento giuridico adeguato. Voglio dire che, secondo me, questa questione non va più discussa alla fine del 1995 come si poteva fare alcuni anni addietro, cioè senza tenere conto di tutto quello che è accaduto di nuovo dal momento in cui i due Tribunali sono stati per così dire inventati”. Secondo Condorelli, infatti, non si può continuare a

²⁸ Cfr. Decision of the appeals Chamber on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, in Riv. dir. int., 1995, p. 1016 ss.

Su queste stesse eccezioni si era pronunciata con sentenza di rigetto la Camera di Prima istanza. Cfr. Decision of the Trial Chamber on the defence motion on jurisdiction, 10 agosto 1995.

²⁹ In particolare per l'art. 42 cfr. B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, V ed., Padova 1994, 197, il quale considera l'istituzione del Tribunale come una “misura rientrante tra le azioni di tipo bellico che il Consiglio sta conducendo nella ex Jugoslavia”.

³⁰ L. CONDORELLI, *Legalità, legittimità, sfera di competenza dei Tribunali penali ad hoc creati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, in F. LATTANZI – E. SCISO (a cura di), *Dai Tribunali internazionali ad hoc a una Corte permanente*, Napoli 1996, 47.

discutere di legalità limitandosi ad utilizzare semplicemente argomenti basati sull'interpretazione letterale della Carta. Innanzitutto, si deve tenere conto del fatto che l'Assemblea Generale ha dato e dà sostegno ai Tribunali in diversi modi (prendendoli in carico nel bilancio e appoggiandone l'azione) e che negli Accordi di pace per la ex Jugoslavia il ruolo del Tribunale penale internazionale è riconosciuto ed affermato da tutte le Parti contraenti.

Questi dati indicano che secondo la comunità internazionale gli Stati membri dell'ONU hanno ratificato l'interpretazione della Carta secondo cui il Consiglio di Sicurezza aveva il potere di creare i Tribunali, come misura rientrante nel Capo VII. Questo, secondo Condorelli, è un caso esemplare in cui si può constatare che la pratica seguita nell'applicazione del trattato permette di considerare raggiunto l'accordo delle parti in relazione all'interpretazione del trattato, così come prevede l'art. 31, 3° comma, lett. b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

L'autore offre, anche, un nuovo spunto di riflessione utilizzando l'art. 51 della Carta, in cui, a suo parere, vi si mette in evidenza, ed in termini decisi oltrechè generali (cioè, a ben vedere, indipendentemente dal collegamento con la legittima difesa) che il Consiglio di Sicurezza ha il potere di agire in qualsiasi momento nel modo necessario per mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionali. In nessun altro punto della Carta è esplicitato in modo così netto, mediante un linguaggio da riserva automatica, l'altissima discrezionalità di cui gode il Consiglio della scelta della maniera adatta di agire.³¹

Infine, si deve tenere conto della proposta di quella parte della dottrina che ritiene di poter individuare la base giuridica dell'istituzione di Tribunali ad hoc in una norma di diritto internazionale generale. Il

³¹ L. CONDORELLI, op. cit., 50.

Carella, a questo proposito, sottolinea come, per la repressione dei crimini di guerra, contro l'umanità e la pace, commessi da individui, una norma consuetudinaria di diritto internazionale prevederebbe il principio della giurisdizione universale, e cioè la facoltà per ogni Stato di esercitare la giurisdizione sugli individui che li abbiano commessi. Tale potere potrebbe tuttavia essere esercitato non solo dagli Stati, ma anche da altri soggetti del diritto internazionale generale, ed in particolare dalle Organizzazioni internazionali.³²

Si può comunque concludere che, nonostante tutti i dubbi relativi alla legittimità dell'istituzione dei due Tribunali ad hoc da parte del Consiglio di Sicurezza, questa probabilmente costituiva l'unica strada possibile. Infatti, convocare una conferenza diplomatica in cui negoziare un trattato istitutivo dell'organo, avrebbe significato ritardare notevolmente i tempi. Questo avrebbe potuto comportare la perdita delle prove e la fuga dei colpevoli. Di fronte all'esigenza di intervenire prontamente ed efficacemente nel caso concreto, forse l'unico strumento utilizzabile era appunto quello della decisione di un organo internazionale.

³² CARELLA, Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, in P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova 1995, 478.

CAPITOLO III

3. LA PRASSI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA NELL'ADOZIONE DELLE MISURE

3.1 LE RISOLUZIONI DEGLI ANNI '90.

A questo punto è necessario far riferimento ad alcune risoluzioni che sono state adottate negli anni novanta. Come ho specificato inizialmente, tali atti possono raggiungere gli obiettivi più eterogeni. La prima risoluzione che ho deciso di esaminare è la numero 678 del 1990. Scopo della suddetta era la liberazione del Kuwait, occupato dall'Iraq. In relazione alla Guerra del Golfo ho poi deciso di far riferimento alla risoluzione 688 del 1991 la quale, invece, aveva l'obiettivo di proteggere la popolazione civile. Appare fin da subito chiaro che le due risoluzioni sono state adottate con l'intenzione di raggiungere fini completamente diversi.

Nel 1992 il Consiglio di Sicurezza interviene in Somalia con la risoluzione numero 794 la quale autorizzava l'impiego di una forza multinazionale denominata UNOSOM II, che avrebbe dovuto ripristinare la sicurezza locale e favorire l'eventuale reinsediamento di un governo legittimo.

Il terzo caso che ho preso in considerazione conferma la multifunzionalità di tale strumento. Mi riferisco al caso di Haiti (ris. 940 del 1994) in cui il Consiglio adotta una risoluzione addirittura per ripristinare la democrazia e il ritorno del Presidente Aristide.

Per concludere le ipotesi rientranti nel primo paragrafo ho scelto il caso del Kosovo, collocandosi cronologicamente alla fine degli anni '90.

Non resta altro che visualizzare nello specifico le risoluzioni a cui ho fatto riferimento sopra:

A) La risoluzione 678 del 1990. La Guerra del Golfo.

Causa della guerra è stata l'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq avvenuta il 2 agosto 1990. Dopo aver intimato a Saddam Hussein il ritiro delle truppe, di fronte alla sua resistenza l'ONU decretò il blocco economico dell'Iraq. Il dittatore iracheno, in nome di una guerra santa, legò alla questione kuwaitiana quella palestinese, conquistandosi così il sostegno dell'OLP e, tra gli Stati Arabi, solo della Giordania. Mentre alle forze degli Stati Uniti e dei Paesi Arabi si univano quelle di altri paesi tra cui l'Italia, proseguivano le risoluzioni ONU: il 29 novembre il Consiglio di sicurezza dell'ONU autorizzò l'uso della forza contro l'Iraq a partire dal 15 gennaio. Dopo vani tentativi compiuti dal presidente americano Bush, da Perez de Cuellar, segretario generale dell'ONU, e da altri, il 17 gennaio ebbe inizio il conflitto. Ai bombardamenti delle forze alleate sull'Iraq e sul Kuwait, gli iracheni reagirono limitandosi a lanciare alcuni missili su Israele, nel tentativo di coinvolgerlo nel conflitto. Il 24 febbraio il Pentagono annunciò l'inizio delle operazioni terrestri che furono estremamente rapide; l'esercito iracheno si dissolse con la resa in massa. Il 28 febbraio il presidente Bush annunciò la fine delle operazioni militari e la liberazione del Kuwait.

Dopo la cessazione, nella primavera del 1991, delle ostilità tra la coalizione internazionale intervenuta per la liberazione del Kuwait e l'esercito iracheno, in Iraq scoppiarono delle insurrezioni armate, fomentate dalla minoranza curda nel nord del paese e dagli sciiti nel sud.³³

Il successo iniziale di queste rivolte fu seguito da una brutale repressione ad opera dell'esercito iracheno e centinaia di migliaia di curdi, per sfuggire ai combattimenti ed alle violenze, si spinsero verso

³³ Per una descrizione dettagliata dei fatti si veda DAEMS, *L'absence de base juridique de l'opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d'intervention armée « à but humanitaire »*, in *Revue Belge de Droit International*, 1992, p. 264 ; LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 73.

le montagne ai confini con l'Iran e la Turchia dove, peraltro, non potevano ricevere gli aiuti umanitari di cui necessitavano. Ai sensi dell'articolo 42 della Carta il Consiglio di Sicurezza, se ritiene che le misure non implicanti l'uso della forza armata³⁴ previste dall'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate tali, può intraprendere azioni di carattere militare per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

Il presupposto richiesto affinché il Consiglio di Sicurezza possa ricorrere a misure implicanti l'uso della forza armata consiste quindi nella insufficienza delle misure contemplate dall'articolo 41 a mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

Non è invece necessario che, prima di applicare l'articolo 42, il Consiglio di Sicurezza abbia effettivamente disposto senza successo misure non comportanti l'impiego della forza. L'articolo 42 consente infatti l'uso di misure militari non solo quando quelle di cui all'articolo 41 si siano dimostrate inadeguate e quindi siano state inutilmente adottate, ma anche quando il Consiglio le giudichi insufficienti in considerazione della gravità della situazione.

Si noti inoltre che in ogni caso, il giudizio circa l'inadeguatezza delle misure adottate o adottabili ai sensi dell'articolo 41 rientra nella valutazione discrezionale del Consiglio di Sicurezza.

Nel caso dell'Iraq ben undici risoluzioni erano state adottate senza che da parte del governo di tale Stato, giungesse alcun segnale serio di disponibilità a lasciare il territorio kuwaitiano benché la sequenza di tali risoluzioni rilevasse un graduale e continuo inasprimento delle misure deliberate e le ultime risoluzioni adottate contenessero, in termini sufficientemente espliciti, la minaccia di misure ancor più gravi, quelle evidentemente, di carattere militare.

³⁴ Tito Ballarino: *Organizzazione internazionale*

Il passaggio a tali misure si è realizzato, sebbene con un linguaggio non privo di ambiguità, con la risoluzione 678 adottata il 29 novembre 1990 con 12 voti a favore (Canada, Colombia, Costa d'Avorio, Etiopia, Finlandia, Francia, Malaysia, Regno Unito, Romania, Stati Uniti, Unione delle repubbliche Socialiste Sovietiche e Zaire), una astensione (Cina) e due voti contrari (Cuba e Yemen). E' sulla base di questa risoluzione che le forze armate di una coalizione formata da numerosi Stati hanno iniziato, nella notte tra il 16 ed il 17 gennaio 1991, le operazioni militari volte a liberare il Kuwait che si sarebbero protratte, con una crescente violenza, sino alla resa dell'Iraq.

Il testo della suddetta risoluzione è il seguente:

“ Il Consiglio di Sicurezza, richiamando e riaffermando le sue risoluzioni 660 (1990) del 2 agosto 1990, 661 (1990) del 6 agosto 1990, 662 (1990) de 9 agosto 1990, 664 (1990) del 18 agosto 1990, 665 (1990) del 25 agosto 1990, 666 (1990) del 13 settembre 1990, 667(1990) del 16 settembre 1990, 669 (1990) del 24 settembre 1990, 670 (1990) del 25 settembre 1990, 674 (1990) del 29 ottobre del 1990 e 667 (1990) del 28 novembre del 1990, notando che, malgrado tutti gli sforzi dell'ONU, l'Iraq rifiuta di adempiere il suo obbligo di applicare la risoluzione 660 (1990) e le successive pertinenti risoluzioni, in flagrante disprezzo del Consiglio di Sicurezza, consapevole dei suoi doveri e responsabilità ai sensi della Carta delle Nazioni Unite per il mantenimento e la salvaguardia della pace e della sicurezza internazionale, determinato ad assicurare il completo rispetto delle sue decisioni, agendo ai sensi del capitolo VII della Carta:

1) Esige che l'Iraq si conformi pienamente alla risoluzione 660 (1990) ed a tutte le successive pertinenti risoluzioni e decide, pur ribadendo tutte le sue decisioni, di dare all'Iraq un'ultima opportunità per farlo, come pausa di buona volontà;

- 2) Autorizza gli Stati Membri che cooperano col governo del Kuwait, se entro il 15 gennaio 1991 l'Iraq non abbia pienamente applicato le risoluzioni sopra menzionate in conformità con il paragrafo 1^a ad usare tutti i mezzi necessari per fare rispettare ed applicare la risoluzione 660 (1990) e tutte le successive pertinenti risoluzioni e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione;
- 3) Chiede a tutti gli Stati di fornire adeguato sostegno alle azioni intraprese ai sensi del paragrafo 2^a della presente risoluzione;
- 4) Chiede agli Stati interessati di tenerlo regolarmente informato sull'andamento delle azioni intraprese ai sensi dei paragrafi 2^a e 3^a della presente risoluzione;
- 5) Decide di rimanere investito della questione.

Essa pone quindi un termine (15 gennaio 1991) entro il quale l'Iraq avrebbe dovuto eseguire le precedenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, autorizzando, in caso contrario, l'uso di tutti i mezzi necessari per assicurare l'applicazione di tali risoluzioni. Come può notarsi, nella risoluzione non si afferma esplicitamente la possibilità di ricorrere all'uso della forza armata contro l'Iraq, tale possibilità, tuttavia, risulta chiaramente dai dibattiti che, nel Consiglio di Sicurezza, hanno accompagnato la votazione della risoluzione. Per esempio, il Segretario di Stato statunitense Baker, presidente di turno del Consiglio, ha affermato: "La risoluzione odierna è molto chiara. La sua formulazione autorizza al ricorso della forza".

Alla luce del dibattito svolto in seno al Consiglio di Sicurezza non pare dubbio, quindi, che la risoluzione 678 comportasse il possibile impiego della forza armata, al fine di assicurare l'applicazione delle sue precedenti risoluzioni. Proprio l'eventualità dell'impiego della forza ha suscitato dubbi e contrasti da parte di alcuni Stati, in merito della legittimità della stessa risoluzione. Al riguardo va segnalato che essa, demandando agli Stati l'uso della forza per ristabilire la pace e la

sicurezza internazionale, si allontana dallo schema tipico disegnato nella Carta. Conviene quindi soffermarsi sulla validità del dettato della risoluzione e chiarire se la stessa sia compatibile con il dettato della Carta. Il sistema si basa sull'attribuzione in via esclusiva all'Organizzazione dell'uso della forza, vietato invece ai singoli Stati (salvo l'eccezione dell'autodifesa di cui l'articolo 51). Può dirsi che, sia pure a basso profilo, l'ONU tenda a costruire, nella comunità internazionale, un tipo di organizzazione analoga a quella statale. Come in quest'ultimo è vietato la vendetta privata ed il singolo individuo, salva la medesima eccezione posta per le Nazioni, non può ottemperare alla propria volontà di vendetta senza limiti ma rivolgersi alla pubblica autorità. Analogamente nel sistema delle Nazioni Unite è vietata al singolo Stato l'autotutela, almeno nella forma armata, mentre la forza è, per così dire, monopolizzata dall'Organizzazione: lo Stato vittima di un'aggressione deve, come già precedentemente osservato, rivolgersi all'organizzazione stessa tramite il Consiglio di Sicurezza, il cui ruolo centrale è stato più che ampiamente documentato. Il ruolo di preminenza, risulta altresì affermato dal dettato degli articoli 11² e 43 che prevedono:

“Qualsiasi questione del genere per cui si renda necessaria un'azione deve essere deferita al Consiglio di Sicurezza da parte dell'Assemblea generale, prima o dopo la discussione”

e:

“1) al fine di..., tutti i membri delle Nazioni Unite s'impegnano a mettere a disposizione del Consiglio... le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio...

2) l'accordo... determinerà il numero e il tipo di forze armate, ...la loro dislocazione generale e la natura delle facilitazioni e dell'assistenza.

Appare dunque evidente la legittimità del dettato della risoluzione 678 dal punto di vista strettamente giuridico, salvo che non sia considerato opinabile in assoluto l'opportunità di interventi armati in generale.

(Segue) La risoluzione 688 del 1991. La protezione dei curdi iracheni.

Il 5 aprile 1991 il Consiglio di Sicurezza adottò, sulla base di un progetto francese, la risoluzione 688 in cui, constatata l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale dovuta all'afflusso dei rifugiati alle frontiere internazionali dell'Iraq ed alla continua violazione di tali frontiere, si condannava la repressione della popolazione civile e si esigeva che fosse posto un termine ad essa.³⁵

La risoluzione, inoltre, attribuiva al Segretario Generale delle Nazioni Unite il compito di fare rapporto sulla situazione della popolazione irachena e lo esortava ad usare tutti i mezzi a sua disposizione per far fronte ai più urgenti bisogni fondamentali dei rifugiati.

Il 16 aprile il governo statunitense intimò unilateralmente alle autorità di Bagdad l'interdizione dei voli sul territorio iracheno a nord del 36° parallelo, istituendo in tal modo una no-fly zone. Il giorno seguente, una coalizione armata, formata da unità statunitensi, britanniche, francesi, belghe, spagnole, italiane ed australiane diede vita all'operazione Provide Comfort, penetrando nel nord dell'Iraq e creando delle zone di sicurezza, le cosiddette Safe Heavens, per permettere l'assistenza alla popolazione³⁶ curda. Dopo le iniziali proteste, l'Iraq accettò di ritirare le proprie truppe da tali zone e stipulò un Memorandum d'intesa con le

³⁵ La risoluzione 688 del 5 aprile 1991 è stata adottata con 10 voti favorevoli, 3 voti contrari (Cuba, Yemen e Zimbabwe) e 2 astenuti (Cina ed India).

³⁶ Per un esame delle caratteristiche delle zone di sicurezza si veda TORRELLI, Les zones de sécurité, in *Revue Generale de Droit International Public*, 1995, p. 785.

Nazioni Unite per permettere il dispiegamento, dopo tre mesi, di un corpo di United Nations Guards.³⁷

Bisogna determinare se esiste un rapporto diretto tra la repressione subita dalla popolazione irachena e la compromissione della pace e della sicurezza internazionale constatata dal Consiglio di Sicurezza, e più precisamente, se la violazione dei diritti umani abbia costituito l'elemento essenziale in base al quale è stata accertata la minaccia alla pace internazionale.

Parte della dottrina ritiene che la risoluzione 688 ha introdotto elementi di novità nella pratica del Consiglio di Sicurezza, perché per la prima volta si è stabilito uno stretto legame tra le violazioni dei diritti umani, perpetrate all'interno di uno Stato, e la minaccia alla pace internazionale. Il Consiglio di Sicurezza avrebbe fatto valere la propria competenza ad autorizzare il ricorso a misure coercitive, eventualmente implicanti l'uso della forza armata ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, al fine di rimediare a tali violazioni.³⁸ In base a tale orientamento dottrinale, dunque, la risoluzione in esame avrebbe comportato un ampliamento della nozione tradizionale di minaccia alla pace, che sino ad allora era accertata solo se la crisi interna ad uno Stato produceva dei riflessi a livello internazionale, conferendo così al Consiglio di Sicurezza un nuovo diritto di ingerenza negli affari interni di uno Stato. In realtà, da un punto di vista formale, la risoluzione 688 non introduce alcun elemento di novità nella pratica del Consiglio di

³⁷ Nell'agosto del 1992, a seguito della repressione compiuta dall'esercito iracheno ai danni degli sciiti stanziati nel sud del paese, gli Stati Uniti, senza rivolgersi al Consiglio di Sicurezza, intimarono alle autorità irachene di rispettare una no-fly zone creata a sud del 32° parallelo. Per un esame della situazione venutasi successivamente a creare si veda LATTANZI, Assistenza umanitaria, cit., p. 76.

³⁸ PEASE, FORSHYTE, Human Rights, cit., p. 303; ÖSTERDAHL, By All Means, Intervene !, in Nordic Journal of International Law, 1997, p. 247.

Sicurezza, dato che si risolve in una semplice censura del comportamento tenuto dall'Iraq nei confronti della popolazione civile.³⁹

In tale risoluzione, inoltre, la minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale è ravvisata nel massiccio flusso di rifugiati verso la Turchia e l'Iran.⁴⁰ Si può dunque ritenere che tale minaccia non viene accertata in relazione all'emergenza umanitaria che si era verificata in Iraq, bensì in relazione agli effetti transfrontalieri che essa ha causato.⁴¹

L'esame delle dichiarazioni rilasciate dai delegati dei Membri del Consiglio di Sicurezza, nella discussione che ha preceduto l'adozione della risoluzione, conferma che tale organo delle Nazioni Unite ha fatto valere la propria competenza in quanto si era realizzata una situazione di instabilità regionale.⁴² Si può dunque supporre che se la repressione

³⁹ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 225 ; WECKEL, *Le chapitre VII de la Charte*, cit., p. 195. Lattanzi ritiene che la risoluzione sia inquadrabile nell'art. 40 del Capitolo VII e che le misure decise dal Consiglio di Sicurezza nei confronti dell'Iraq, consistenti nell'obbligo di permettere l'accesso alle vittime, siano di natura provvisoria, avendo come scopo quello di evitare un aggravamento di una situazione di emergenza. LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 44.

⁴⁰ Ris 688 § 3: “ (The Security Council) gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, which led to massive flow of refugees towards and across international frontiers and to cross-border incursions which threaten international peace and security in the region.” Gli incidenti di frontiera, a cui accenna la risoluzione, non furono così gravi da far temere un coinvolgimento militare di Stati terzi, essendo consistiti nella sola caduta di proiettili oltre i confini iracheni, tanto che, nel dibattito che ha preceduto l'adozione della risoluzione, svoltosi in seno al Consiglio di Sicurezza, sia il delegato iraniano, sia quello turco non diedero alcuna importanza ad essi.

⁴¹ MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 662; CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 227; GAJA, *Genocidio dei curdi e dominio riservato*, in *Rivista Diritto Internazionale*, 1991, p. 95; WECKEL, *Le chapitre VII de la Charte*, cit., p. 192; LILLICH, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 565; DAEMS, *L'absence de base juridique*, cit., p. 268.

⁴² Nelle proprie dichiarazioni, i delegati della Turchia, degli Stati Uniti, dell'Unione Sovietica e dello Zaire sottolinearono che gli incidenti transfrontalieri e, soprattutto, il massiccio esodo di rifugiati verso la Turchia e l'Iran costituivano una minaccia alla pace. I delegati di Cuba, Yemen, Zimbabwe dichiararono, invece, di votare contro l'adozione della risoluzione, in quanto essa costituiva un'ingerenza negli affari interni dell'Iraq, non sussistendo la minaccia alla pace internazionale. Solo i delegati del Regno Unito, della Romania, del Belgio e dei Paesi Bassi posero l'accento sull'obbligo che il diritto internazionale impone ai membri della comunità internazionale di rispettare i diritti umani, e l'importanza di tale tutela per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Le dichiarazioni sono riportate da CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 227.

dei curdi non avesse avuto alcuna conseguenza transfrontaliera, il Consiglio di Sicurezza non sarebbe intervenuto, perché l'emergenza umanitaria non avrebbe integrato la figura di minaccia alla pace.⁴³ Anche la condanna della repressione della popolazione irachena, contenuta nel § 1 del dispositivo, non introduce alcuna innovazione, dato che essa deve essere letta nell'ottica del successivo paragrafo, in cui si chiede alle autorità irachene di cessare immediatamente tale repressione al fine di rimuovere la minaccia alla pace.⁴⁴

Coloro che invece hanno sottolineato la portata innovativa della risoluzione 688, hanno sostenuto che il richiamo, contenuto nel preambolo, all'art. 2 § 7 della Carta, confermerebbe che il Consiglio di Sicurezza è intervenuto in una materia, quella dei diritti umani, che, rientrando a quel tempo ancora nella competenza domestica di uno Stato, costituiva, nel caso della repressione curda, una minaccia alla pace internazionale.⁴⁵ In realtà il riferimento al limite dell'attività delle Nazioni Unite non è compiuto in relazione all'accertamento della minaccia alla pace, bensì in relazione alla richiesta di un dialogo tra il governo iracheno e la minoranza curda, dialogo costituente un affare interno dell'Iraq.⁴⁶

In conclusione, si può affermare che la risoluzione 688 ha sicuramente innovato rispetto alla precedente prassi del Consiglio di Sicurezza, perché l'esistenza della minaccia alla pace internazionale viene

⁴³ CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 228.

⁴⁴ Ris. 688 (1991) § 1 del dispositivo: “ (The Security Council) condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region.” Ris. 688 (1991) § 2 del dispositivo: “ (The Security Council) demands that Iraq, as a contribution to removing the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression, and in the same context expresses the hope that an open dialogue will take place to ensure that the human and political rights of all Iraqi citizens are respected”

⁴⁵ In questo senso ÖSTERDAHL, *By All Means*, cit., p. 242.

⁴⁶ GAJA, *Genocidio dei curdi*, cit., p. 97.

individuata avendo riguardo ad una situazione di conflitto interno e di violazione dei diritti dell'uomo.⁴⁷

La risoluzione 688 non ha neppure creato un diritto di ingerenza umanitaria a favore degli Stati. Essa ha avuto il solo merito di agevolare gli ulteriori sviluppi della prassi del Consiglio di Sicurezza.

B) La risoluzione 794 del 1992. L'intervento in Somalia.

La guerra civile in Somalia esplose nel 1991, a seguito della caduta del Presidente Siyad Barre. La presenza di numerose fazioni di rivoltosi impedì la creazione di un governo che fosse in grado di porre fine ai combattimenti e di alleviare le sofferenze della popolazione civile, che versava in una grave situazione di emergenza umanitaria, a causa della carestia e dell'impossibilità, per gli aiuti umanitari, di giungere a destinazione.⁴⁸ Il 23 gennaio 1992, il Consiglio di Sicurezza, agendo in risposta ad un invito proveniente dal Primo Ministro ad interim somalo, adottò, ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, la risoluzione 733, in cui si stabiliva un embargo totale sulla fornitura di armi alla Somalia.⁴⁹

A causa dell'inasprimento del conflitto e del mancato rispetto del cessate il fuoco, il Consiglio di Sicurezza decise, in un primo momento,

⁴⁷ Prima dell'adozione della risoluzione 688, solo nelle risoluzioni 217 del 1965 e 418 del 1978, relative alle situazioni in Rhodesia e in Sud Africa, il Consiglio di Sicurezza -era intervenuto, adottando delle misure non coercitive, al fine di proteggere i diritti della popolazione civile, che venivano violati dalla politica razziale sostenuta dai governi di quei due Stati.

⁴⁸ Per una descrizione dettagliata dei fatti, si veda SOREL, *La Somalie et les Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1993, p. 61; HUTCHINSON, *Restoring Hope: U.N. Security Council Resolutions for Somalia and an Expanded Doctrine of Humanitarian Intervention*, in *Harvard International Law Journal*, 1993, p. 624.

⁴⁹ Nel mese di febbraio le fazioni somale si erano riunite ad Addis-Abeba, sotto l'egida dell'Organizzazione dell'Unità Africana e si erano accordate per il rispetto del cessate il fuoco. Un altro accordo per il cessate il fuoco era stato precedentemente deciso a New York dal generale Aidid e dal rivale Mahdi, tale accordo fu tuttavia immediatamente violato.

l'invio di 50 osservatori delle Nazioni Unite, deciso dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 746 del 17 marzo 1992, disarmati e non dotati di poteri coercitivi, e, successivamente la creazione di una Forza di pace (UNOSOM), composta da 500 militari, a cui furono attribuiti compiti prevalentemente umanitari, creata con la risoluzione 751 del 24 aprile 1992.

L'esistenza di un rapporto diretto tra tragedia umanitaria e minaccia alla pace è stato per la prima volta affermato dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 794 del 3 dicembre del 1992. In questa delibera il Consiglio ha riconosciuto "the unique character of the present situation in Somalia" e che " its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response" (secondo considerando). Nella parte dispositiva della delibera, il Consiglio ha autorizzato il Segretario generale e gli stati membri ad utilizzare ogni mezzo necessario per creare al più presto possibile un ambiente sicuro per le operazioni di soccorso umanitario in Somalia (operazione "Restore Hope"). È assente nella risoluzione qualsiasi riferimento alle ripercussioni internazionali (sui Paesi limitrofi e sulla stabilità della regione) della guerra civile in corso nel Paese. Questa circostanza è tanto più rilevante se si considera che nella prima delibera relativa alla situazione in Somalia (ris. 733 del 1992), il Consiglio, dopo un riferimento iniziale ad una richiesta piuttosto spuria fatta dalla Somalia, si dichiarava gravemente allarmato per il deterioramento della situazione in Somalia, per le pesanti perdite di vite umane e i diffusi danni materiali risultanti dal conflitto nel Paese. Accertato il presupposto per la sua azione secondo il capitolo VII, il Consiglio decideva di istituire un embargo sulle armi e sulle forniture militari dirette in Somalia. È la risoluzione 794 del 1992 a fare il passo decisivo nel considerare la tragedia umanitaria vissuta dal popolo somalo. La risoluzione è stata votata all'unanimità e nessun membro del Consiglio

ha prospettato l'esistenza di queste ripercussioni internazionali nel dibattito che ha preceduto la sua adozione.⁵⁰

Il carattere unico della situazione in Somalia trova la sua traduzione giuridica nell'affermazione del criterio dell'impossibilità di far giungere aiuti alla popolazione come chiave di volta dell'accertamento di una minaccia alla pace in una situazione di emergenza umanitaria.

C) La risoluzione 940 del 1994. Il caso Haiti.

Nel settembre del 1991 un colpo di stato militare ad Haiti rovesciò il governo, democraticamente eletto nel dicembre del 1990, del Presidente Aristide.⁵¹

Il 16 giugno 1993, il Consiglio di Sicurezza adottò, ai sensi del Capitolo VII, la risoluzione 841, mediante la quale stabiliva un embargo sulla fornitura di armi e di petrolio nei confronti di Haiti.⁵²

Poco tempo dopo, i vertici militari haitiani, autori del colpo di Stato, conclusero con il legittimo governo di quello Stato l'Accordo di Governors Island ed il Patto di New York, in cui si prevedeva il ritorno del Presidente Aristide entro la fine del mese di ottobre del 1993.⁵³ A causa del mancato rispetto dell'accordo da parte degli stessi militari haitiani, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 873 (13 ottobre 1993) al fine di ripristinare l'embargo, precedentemente sospeso. Tale embargo fu poi trasformato in un blocco marittimo, esteso, con la risoluzione 917 del 6 maggio 1994, a tutti i prodotti. A causa

⁵⁰ Si veda U.N. Doc. S/PV.3145 del 4 dicembre 1992.

⁵¹ Le elezioni parlamentari e presidenziali del dicembre 1990 si erano svolte con la supervisione delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione degli Stati Americani.

⁵² Anche l'Organizzazione degli Stati Americani aveva precedentemente deciso un embargo nei confronti di Haiti, chiedendo il ritorno del Presidente Aristide. Tale embargo, tuttavia, non aveva prodotto alcun effetto.

⁵³ Il Consiglio di Sicurezza aveva autorizzato, mediante la risoluzione 867 del 23 settembre 1993, la creazione di un'operazione per il mantenimento della pace (UNMIH) che tuttavia non fu in grado di operare.

dell'inadeguatezza delle misure decise, misure che non avevano prodotto alcun risultato rilevante, il Consiglio di Sicurezza adottò il 31 luglio 1994 la risoluzione 940, mediante la quale autorizzava gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie per facilitare il ripristino della democrazia in Haiti e quindi il ritorno del Presidente Aristide.⁵⁴

Gli Stati Uniti accolsero prontamente l'appello del Consiglio di Sicurezza e predisposero un'operazione militare per intervenire nell'isola, ma la minaccia di tale intervento, unitamente agli intensi negoziati tra il governo statunitense e i militari haitiani, resero superfluo l'uso della forza e il Presidente Aristide rientrò in Haiti nel mese di ottobre del 1994.⁵⁵

Il Consiglio di Sicurezza è dunque intervenuto nella crisi haitiana, agendo in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite e constatando l'esistenza di una minaccia alla pace. A differenza di quanto si è verificato nei casi precedentemente esaminati, tuttavia, il Consiglio accerta tale minaccia, non solo in relazione all'emergenza umanitaria ed agli effetti transfrontalieri causati dal flusso di rifugiati, ma con riferimento alla necessità di ripristinare le istituzioni democratiche in Haiti.

Tale risoluzione, tuttavia, contiene un elemento di novità. Nel § 8, infatti, il Consiglio sottolinea che il ripristino della democrazia in Haiti è il principale scopo perseguito dalla comunità internazionale.⁵⁶

Una parte della dottrina ha, infatti, sostenuto che l'emergenza umanitaria sarebbe l'elemento essenziale che ha permesso al Consiglio

⁵⁴ La risoluzione 940, adottata il 31 luglio 1994, con 12 voti favorevoli e 2 astensioni (Brasile e Cina).

⁵⁵ Il rientro del Presidente Aristide fu preceduto dal dispiegamento di un contingente statunitense, entrato in Haiti con il consenso dei militari haitiani, al fine di creare le condizioni necessarie per permettere il ritorno del legittimo governo.

⁵⁶ Ris. 940 § 8: "(The Security Council) reaffirming that the goal of the international community remains the restoration of democracy in Haiti and the prompt return of the legitimately elected President, Jean- Bertrand Aristide, within the framework of the Governors Island Agreement".

di intervenire ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, autorizzando gli Stati a prendere tutte le misure necessarie per permettere il ritorno del Presidente Aristide.⁵⁷ Un altro orientamento dottrinale sostiene, invece, che l'elemento essenziale in base al quale è stata adottata la risoluzione 940 sarebbe rappresentato dalla necessità di ripristinare la democrazia in Haiti.

Anche nelle dichiarazioni dei rappresentanti degli Stati membri presso il Consiglio di Sicurezza, nella discussione che ha preceduto l'adozione della risoluzione, si è insistito sulla necessità di ristabilire la democrazia in Haiti, mentre l'emergenza umanitaria avrebbe costituito soltanto un ulteriore motivo per l'adozione della risoluzione.

Il fatto che nel testo della risoluzione sia enfatizzata la drammatica situazione umanitaria in Haiti, risponderebbe alla necessità di evitare che gli Stati, tradizionalmente restii a permettere un'ingerenza negli affari interni di uno Stato, votassero contro l'adozione della risoluzione.⁵⁸

Concludendo, si può dunque sostenere che la risoluzione 940 introduce degli elementi di novità nella pratica del Consiglio di Sicurezza, dato che si è voluto stabilire un legame tra la minaccia alla pace e la necessità di ripristinare le istituzioni democratiche rovesciate con la forza.

Per quanto riguarda invece le esigenze umanitarie, il Consiglio di Sicurezza interviene quando ha constatato l'esistenza di una minaccia alla pace in situazioni caratterizzate da: 1) violazioni gravi e massicce dei diritti fondamentali dell'uomo sia nella loro dimensioni individuale che in quella collettiva e/o del diritto umanitario (Sud Africa, Tribunale

⁵⁷CORTEN, La résolution 940 du Conseil de Sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti : l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international, in *European Journal of International Law*, 1995, 121.

⁵⁸ Nelle proprie dichiarazioni di voto, i delegati di Cina e Brasile si espressero in senso sfavorevole all'autorizzazione rilasciata dal Consiglio nella risoluzione 940. Durante la votazione, tuttavia, tali Stati si astennero.

internazionale per la ex Jugoslavia, Tribunale internazionale per il Ruanda); 2) tragedie umanitarie (esigenze umanitarie in senso stretto) aggravate dall'impossibilità obiettiva di prestare soccorso alle popolazioni in pericolo (Somalia); 3) situazioni originate dalla violazione grave e massiccia dei diritti fondamentali dell'uomo e/o del diritto umanitario che determinano l'insorgenza di una tragedia umanitaria (Curdi in Iraq, Kosovo).

D) Il caso del Kosovo.

La sera del 24 marzo 1999 la NATO diede inizio all'operazione Determined Force, consistente in una campagna di bombardamenti contro obiettivi posti nel territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia. L'azione militare dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico era stata intrapresa successivamente al fallimento degli sforzi diplomatici compiuti da diverse organizzazioni internazionali, tra cui l'OSCE, l'ONU e la stessa NATO, e diretti alla pacifica soluzione della crisi scoppiata in Kosovo, una provincia sotto la sovranità iugoslava ma abitata in prevalenza dalla popolazione albanese.⁵⁹

La crisi in Kosovo si era sviluppata durante il corso della guerra nei balcani, guerra che aveva comportato lo smembramento della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, ma tale crisi si era aggravata alla conclusione del conflitto quando, a seguito delle richieste secessioniste provenienti dalla maggioranza albanese kosovara, il governo iugoslavo di Serbia e Montenegro aveva risposto revocando l'autonomia politica di cui il Kosovo godeva ed intraprendendo delle operazioni militari al fine di sedare le insurrezioni che erano scoppiate nella regione. Tali operazioni avevano, tuttavia, suscitato la

⁵⁹ Per una descrizione dettagliata dei fatti si veda RONZITTI, Raids aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 476; SIMMA, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 1; WELLER, Enforced Negotiations: The Threat and Use of Force to Obtain an International Settlement for Kosovo, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 4.

preoccupazione della comunità internazionale a causa della forma violenta con cui erano state condotte. Il 31 marzo 1998 il Consiglio di Sicurezza, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, adottò la risoluzione 1160, mediante cui stabiliva un embargo sulla fornitura di armi e di materiale bellico, applicabile sia alla Repubblica Federale di Jugoslavia e sia al movimento secessionista kosovaro (UCK). Nella risoluzione, inoltre, il Consiglio di Sicurezza chiedeva alle parti di giungere ad una soluzione politica della crisi. La situazione, tuttavia, si aggravò ulteriormente. L'intensificarsi dei combattimenti tra l'esercito iugoslavo e i gruppi paramilitari serbi ed albanesi, infatti, provocò numerose vittime tra i civili e un flusso di rifugiati verso le regioni limitrofe.⁶⁰

Il Consiglio di Sicurezza intervenne nuovamente adottando, il 23 settembre 1998, la risoluzione 1199, con cui, dopo aver rilevato l'esistenza di una minaccia alla pace ed alla sicurezza nella regione ai sensi del Capitolo VII della Carta, chiedeva la cessazione immediata delle ostilità al fine di permettere un miglioramento della situazione umanitaria e nuovamente incitava le parti a giungere ad una soluzione politica della crisi, minacciando, in caso contrario, l'adozione di ulteriori misure. Nel mese di ottobre del 1998, il Segretario Generale della NATO Solana dichiarò che gli alleati erano pronti ad utilizzare la forza nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia, qualora il governo di Belgrado non avesse accolto le richieste del Consiglio di Sicurezza. Era infatti chiaro che un'azione armata, intrapresa nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, non si sarebbe potuta realizzare a causa dell'opposizione della Russia che avrebbe esercitato il diritto di veto in seno al Consiglio di Sicurezza,

⁶⁰ Nel mese di aprile del 1998, i paesi del Gruppo di Contatto (formato da Francia, Germania, Italia, Russia, Gran Bretagna e Stati Uniti), che si era mostrato molto attivo nella ricerca di una soluzione della crisi in Kosovo, avevano deciso, ad eccezione della Russia, di adottare ulteriori sanzioni economiche nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia.

impedendo l'adozione di qualsiasi risoluzione avente un tale contenuto.⁶¹

Il timore di un'azione armata spinse il governo iugoslavo a concludere due accordi: un primo accordo con l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, allo scopo di permettere l'invio di una missione di verificatori disarmati; il secondo accordo con la NATO al fine di consentire il sorvolo dei cieli del Kosovo, a completamento della missione OSCE.⁶² Tali accordi furono accolti favorevolmente dal Consiglio di Sicurezza attraverso l'adozione della risoluzione 1203 del 24 ottobre 1998.⁶³

Alla fine del mese di gennaio del 1999, il Gruppo di Contatto invitò il governo di Belgrado e i ribelli kosovari a prendere parte ad una conferenza internazionale allo scopo di giungere ad una definitiva soluzione politica della crisi. Tale conferenza si svolse a Rambouillet e si concluse con un progetto di accordo che fu firmato, tuttavia, solo dai ribelli kosovari.⁶⁴

La netta opposizione della Repubblica Federale di Jugoslavia al contenuto del medesimo accordo e le notizie dei massacri che si realizzavano in Kosovo, indussero, il 19 marzo, il Gruppo di Contatto

⁶¹ Nelle proprie dichiarazioni, Solana aveva giustificato l'uso della forza al fine di risolvere la grave crisi umanitaria in Kosovo. Le dichiarazioni sono riportate da SIMMA, NATO, the UN, cit., p. 7.

⁶² Il testo dei due accordi è rispettivamente contenuto nei documenti U.N.doc.S/1998/978 e S/1998/991. Nello stesso tempo proseguivano le trattative tra il Gruppo di Contatto e la Repubblica Federale di Jugoslavia per giungere ad una soluzione pacifica della crisi.

⁶³ In dottrina si è sottolineata la dubbia validità di tali accordi, dato che essi sono stati conclusi sotto la minaccia dell'uso della forza. In questo senso RONZITTI, Raids aerei, cit., p. 477.

⁶⁴ Si veda il testo degli Accordi di Rambouillet in U.N.doc.S/1999/648. Più in particolare, il rifiuto del governo di Belgrado di sottoscrivere gli accordi di Rambouillet riguardavano, in modo particolare, la presenza nel testo dell'accordo dei seguenti tre punti:

- la NATO avrebbe goduto di un diritto di passaggio illimitato su tutto il territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia;
- entro 3 anni si sarebbe dovuto raggiungere un regolamento definitivo circa l'assetto istituzionale da dare al Kosovo;
- tale regolamento avrebbe dovuto tener conto della volontà del popolo kosovaro. Per un esame del contenuto degli accordi di Rambouillet si veda WELLER, Enforced Negotiations, cit., p. 17.

ad interrompere le trattative.⁶⁵ L'OSCE ritirò i propri verificatori e il 24 marzo l'Alleanza Atlantica diede inizio all'operazione Determined Force. I raids aerei della NATO si protrassero per circa due mesi, causando un numero elevato di vittime tra i civili serbi e albanesi kosovari.⁶⁶

Il 26 marzo, due giorni dopo l'inizio dei bombardamenti, la Russia, l'India e la Bielorussia proposero, in seno al Consiglio di Sicurezza, l'adozione di un progetto di risoluzione in cui si condannava l'azione militare della NATO, qualificandola come minaccia alla pace e sicurezza internazionale, e si chiedeva la cessazione immediata dell'uso della forza contro la Repubblica Federale di Jugoslavia. Tale progetto di risoluzione, tuttavia, fu respinto dagli Stati membri del Consiglio, con 12 voti contrari e 3 a favore.⁶⁷

Il 29 aprile 1999, la Repubblica Federale di Jugoslavia propose un ricorso davanti alla Corte Internazionale di Giustizia contro 10 dei 19 Stati membri dell'Alleanza Atlantica, allo scopo di ottenere una decisione in relazione alla liceità dell'uso della forza da parte della NATO e l'adozione di misure cautelari.⁶⁸ Il 2 giugno la Corte rigettò la richiesta iugoslava di misure cautelari.⁶⁹

⁶⁵ Dopo la conclusione dei due accordi tra Repubblica Federale di Jugoslavia e, rispettivamente, OSCE e NATO, vi era stato un effettivo miglioramento della situazione umanitaria in Kosovo. Durante la conferenza di Rambouillet, tuttavia, la notizia del massacro di Racak, avvenuto il 19 gennaio 1999, contribuì alla rottura delle trattative.

⁶⁶ Bisogna sottolineare che se lo scopo iniziale della NATO fu il bombardamento di obiettivi militari, durante il corso dei raids aerei furono colpite anche infrastrutture civili, tra cui la sede della televisione serba e l'ambasciata cinese a Belgrado.

⁶⁷ Si veda il progetto di risoluzione presentato da Russia, India e Bielorussia in U.N. doc. S/1999/328 del 26 marzo 1999. Hanno votato a favore del progetto di risoluzione la Cina, la Namibia e, naturalmente, la Russia.

⁶⁸ Gli Stati convenuti in giudizio, di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia, dalla Repubblica Federale di Jugoslavia sono i seguenti: Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti.

⁶⁹ La richiesta di misure cautelari è stata respinta dalla Corte con 12 voti a favore e 3 contrari. Per un esame del ricorso proposto dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, si veda: WECKEL, *Cour International de Justice. Affaires relatives à la licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Allemagne et autres)*, Ordonnance du 2 Juin 1999, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1999, p. 697; SACCUCCI, *Il ricorso della Jugoslavia davanti alla Corte Internazionale di Giustizia*, in *I Diritti dell'uomo-Cronache e battaglie*, 1999, p. 67; BEKKER, BORGES, *World Court Rejects*

Il 9 giugno la NATO pose fine ai bombardamenti, che erano proseguiti anche dopo l'accettazione, da parte di Belgrado, delle condizioni di pace proposte dal Presidente finlandese, a nome dell'Unione Europea, e da un emissario del governo russo. Il giorno seguente alla cessazione dei raids, il 10 giugno, il Consiglio di Sicurezza adottò la risoluzione 1244, in cui si recepiva il contenuto dell'accordo di pace e si autorizzava la creazione di una forza per il mantenimento della pace (KFOR), prevalentemente composta da militari provenienti da paesi membri della NATO, nonché la formazione di una missione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo (MINUK).⁷⁰ L'intervento della NATO non ha risolto la crisi del Kosovo, piuttosto ha alimentato il clima di tensione tra la comunità kosovara di etnia albanese e quella serba.

L'intervento militare della NATO in Kosovo solleva diversi problemi giuridici, dato che non si è realizzato nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. La NATO, infatti, ha intrapreso un'azione implicante l'uso della forza armata senza che vi fosse stata una preventiva ed esplicita autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. E' dunque necessario, in primo luogo, analizzare le motivazioni fornite dai paesi partecipanti all'azione NATO allo scopo di giustificare il proprio intervento militare contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e, in secondo luogo, stabilire se tale azione abbia un fondamento giuridico o debba essere considerata illecita. Nel caso in cui ricorra quest'ultima eventualità è, infine, opportuno chiedersi se si stia formando una nuova ed apposita norma consuetudinaria che costituisca un'ulteriore deroga al divieto di uso della forza e che

Yugoslav Requests to Enjoin Ten NATO Members from Bombing Yugoslavia, reperibile sul sito <http://www.asil.org>.

⁷⁰ Il paragrafo 19 della risoluzione 1244 del 10 giugno 1999 stabilisce che l'amministrazione provvisoria opererà in Kosovo sino ad una nuova decisione del Consiglio di Sicurezza. Ciò implica, dunque, la necessità dell'adozione di una nuova risoluzione e la presenza, in seno al Consiglio, di posizioni differenti tra i Membri Permanenti fa supporre che non sarà semplice trovare un assetto politico definitivo per il Kosovo nel breve termine. Per un esame dei compiti attribuiti alla MINUK, si veda GARCIA, *La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1999, p. 61.

permetta agli Stati di intervenire militarmente in un altro Stato, al fine di porre rimedio alle gravi violazioni subite dalla popolazione civile dello Stato nel cui territorio l'intervento si realizza. Tale deroga andrebbe, dunque, ad aggiungersi a quelle già esistenti nel diritto internazionale vigente, che sono rappresentate dalla legittima difesa e dall'adozione di misure coercitive da parte degli Stati, in base ad una autorizzazione rilasciata dal Consiglio di Sicurezza nell'esercizio dei poteri previsti dal Capitolo VII della Carta, allo scopo di garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Sono molte le giustificazioni addotte dalla NATO e dagli Stati membri al fine di provare la liceità dell'azione militare condotta contro la Repubblica Federale di Jugoslavia. Tra di esse prevalgono le argomentazioni di carattere umanitario. I raids aerei, infatti, sarebbero stati intrapresi allo scopo di prevenire una catastrofe umanitaria, causata dalla commissione di violenze e di crimini da parte delle forze militari serbe e iugoslave ai danni della popolazione civile albanese kosovara. Nelle dichiarazioni rilasciate durante il corso della crisi, e soprattutto nei giorni immediatamente precedenti e successivi l'inizio dei bombardamenti, il Segretario Generale della NATO Solana ha più volte sottolineato che l'operazione militare Determined Force era diretta a contrastare i metodi repressivi di polizia adottati da Belgrado, e non era, invece, diretta contro il popolo iugoslavo, per troppo tempo isolato in Europa a causa della politica condotta dal proprio governo.⁷¹

La necessità di porre rimedio alla grave emergenza umanitaria in Kosovo è stata più volte definita da Solana come un dovere morale a cui

⁷¹ Occorre ricordare che il 22 maggio 1999, il Tribunale Penale Internazionale per la ex- Jugoslavia ha incriminato il Presidente Milosevic, il Primo ministro della Repubblica Federale di Jugoslavia, nonché il Presidente e il Primo Ministro della Serbia e il Capo di Stato Maggiore dell'esercito iugoslavo per i seguenti crimini contro l'umanità: omicidio, persecuzione per motivi politici, razziali e religiosi e deportazione. Inoltre sono stati accusati di crimini di guerra e di violazione dell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e relativo alla protezione delle vittime di guerra.

l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico non si sarebbe sottratta.⁷²

3.2 LE PRINCIPALI RISOLUZIONI NELL'AMBITO DEL TERRORISMO INTERNAZIONALE

Un aspetto che merita una analisi specifica è quello dell'utilizzo delle risoluzioni come strumento per far fronte al terrorismo internazionale. Nell'ambito del Consiglio di Sicurezza, il fenomeno del "terrorismo internazionale" è stato affrontato secondo due differenti prospettive. Prima degli attentati dell'11 settembre 2001, il Consiglio si è occupato di terrorismo solo con riferimento a singole fattispecie criminose, considerate una manifestazione del fenomeno in questione e tali da costituire una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. In tale senso, il Consiglio ha, tanto raccomandato, quanto deciso che gli Stati dovessero adottare misure preventive e repressive in grado di contrastare talune specifiche tipologie di atti. Al contrario, dopo l'11 settembre 2001, la questione del terrorismo internazionale è stata affrontata in termini generali e diretti, imponendo agli Stati, senza limiti di tempo, una serie di obblighi non riferibili ad una fattispecie determinata e definita, proponendosi, in tal modo, come titolare di un potere che la dottrina prevalente non ha esitato definire "legislativo", e dunque tale da porre non pochi problemi di legittimità ai sensi della

⁷² Si vedano in questo senso le numerose dichiarazioni di Solana, tra cui quella del 23 marzo 1999, quella del 24 marzo 1999 e quella del 27 marzo 1999. Più in particolare, nella dichiarazione del 24 marzo 1999, Solana aveva così affermato: "...NATO is not waging war against Yugoslavia. We have no quarrel with the people of Yugoslavia who for too long have been isolated in Europe because of the policies of their government ... We must stop the violence and bring an end to the humanitarian catastrophe now taking place in Kosovo. We have a moral duty to do so." Le dichiarazioni sono reperibili sui seguenti siti: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-043e.htm>; <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-041.htm> e <http://nato.int/docu/pr/1999/p99-044e.htm>. Altre dichiarazioni di Solana sono riportate da ZAPPALÀ, Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo, in Rivista di diritto internazionale, 1999, p. 977 e da SIMMA, NATO, the UN, cit., p. 7.

Carta di San Francisco. Con riferimento alla posizione assunta dal Consiglio prima dell'11 settembre, si presentano di particolare interesse le risoluzioni 748/1992 e 1054/1996 relative alle sanzioni economiche inflitte alla Libia e al Sudan.

A) La risoluzione 731 del 1992. Il caso Lockerbie.

Con la risoluzione 731 adottata il 21 gennaio 1992, il Consiglio di Sicurezza ha condannato all'unanimità la distruzione del volo Pan Am 103 nei cieli della cittadina scozzese di Lockerbie (21 dicembre 1988) e del volo UTA 772 in Nigeria (19 dicembre 1989), sollecitando il Governo libico a dare piena ed immediata esecuzione alle richieste di collaborazione alle indagini formulate dagli Stati Uniti, dal Regno Unito e dalla Francia. In particolare, Stati Uniti e Regno Unito, il 31 dicembre 1991, con una nota diplomatica richiedevano al governo libico l'estradizione di due suoi cittadini, appartenenti ai servizi di informazione, sospettati di essere coinvolti nell'attentato di Lockerbie, chiedendo, inoltre, a tale governo di accettare la responsabilità derivante dagli atti compiuti dai propri agenti. A seguito dell'inottemperanza della Libia, il Consiglio di Sicurezza adottava la risoluzione 748/92 del 31 marzo 1992, adottando nei confronti di tale Paese, ai sensi del Capitolo VII della Carta, una serie di misure coercitive non implicanti l'uso della forza, sul presupposto che "the failure by the Libyan Government to demonstrate by concrete actions its renunciation of terrorism and in particular its continued failure to respond fully and effectively to the requests in resolution 731 (1992) constitute a threat to international peace and security". Tali misure sono state sospese il 5 aprile 1999 a seguito della consegna dei presunti terroristi libici alle autorità olandesi, per essere processati in tale Nazione da una Corte scozzese. Quest'ultima si è pronunciata il 31 gennaio 2001 con la condanna di uno dei due imputati, del quale è stata inoltre accertata l'appartenenza ai servizi segreti libici.

Con una lettera inviata al Consiglio di Sicurezza, la Libia ha ufficialmente accettato la propria responsabilità per l'attentato di Lockerbie, dichiarando: "pursuant to the Security Council resolutions, Libya as a sovereign State [...] accepts responsibility for the actions of its officials". A seguito a tale dichiarazione, il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione 1506/2003 del 12 settembre 2003, ha formalmente posto fine alle sanzioni adottate contro la Libia. E' interessante notare che, inizialmente, la responsabilità della Libia è stata ricondotta ad una circostanza specifica: la mancata estradizione dei presunti terroristi e non anche ad un suo coinvolgimento negli atti compiuti da questi ultimi; ciò nonostante il Consiglio di Sicurezza avesse invitato la Libia, in termini assolutamente generici, a dimostrare con azioni concrete "la sua rinuncia al terrorismo ("its renunciation of terrorism"). D'altra parte, il Consiglio ha subordinato la sospensione delle sanzioni alla consegna dei presunti responsabili dell'attentato, e sospeso le stesse a fronte di tale adempimento ancor prima che la Corte scozzese si pronunciasse sul ruolo dei cittadini libici nella strage di Lockerbie.

B) La risoluzione 1044 del 1996. Il caso del Sudan.

La tendenza del Consiglio di Sicurezza ad occuparsi di questioni specifiche ma irrilevanti ai fini della definizione o dell'individuazione delle caratteristiche del "terrorismo internazionale" è confermata dal caso del Sudan, relativo al fallito attentato al Presidente egiziano Moubarak, avvenuto in Etiopia nel 1995, alla vigilia di un vertice dell'Organizzazione dell'Unità Africana. Secondo il governo etiope, i responsabili del fallito attentato andavano identificati in alcuni cittadini egiziani che avevano trovato rifugio in Sudan. Tale Paese era, inoltre, accusato, dall'Etiopia, di aver fornito a questi ultimi assistenza nella fase della pianificazione ed esecuzione dell'attentato terroristico.⁷³ L'Etiopia

⁷³ Per le accuse rivolte dall'Etiopia, cfr. U.N. Doc. S/1996/10 del 9 gennaio 1996.

aveva richiesto al Sudan l'extradizione dei presunti terroristi, estradizione alla quale il Sudan aveva dichiarato di essere impossibilitato a dare corso non essendo in grado di localizzare tali soggetti sul proprio territorio. A fronte di quanto sopra, l'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), in un primo momento, adottò due dichiarazioni con le quali veniva richiesta al Sudan l'extradizione dei presunti responsabili dell'attentato a Moubarak. Fallito il tentativo di risolvere la questione a livello regionale, l'Etiopia richiese al Presidente del Consiglio di Sicurezza che la questione relativa all'extradizione dei presunti terroristi fosse sottoposta a tale organo. Il Consiglio di Sicurezza, il 31 gennaio 1996, adottò una prima risoluzione, la 1044/1996, con la quale il governo sudanese veniva invitato a conformarsi alle richieste dell'OUA, consegnando i presunti terroristi e impegnandosi a desistere “from engaging in activities of assisting, supporting and facilitating terrorist activities and from giving shelter and sanctuaries to terrorist elements”.⁷⁴

Successivamente, con le risoluzioni 1054/96 del 26 aprile 1996 e 1070/96 del 16 agosto 1996, il Consiglio impose al Sudan alcune sanzioni economiche sulla base del presupposto che il rifiuto di conformarsi alle richieste contenute nella risoluzione 1044/1996 costituisse una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale; sanzioni alle quali pose fine il 28 settembre 2001 con la risoluzione 1372/2001 “welcoming the accession of the Republic of Sudan to the relevant international Conventions for the elimination of terrorism, its ratification of the 1997 International Convention for the suppression of terrorist bombing and its signing of the 1999 International Convention for the suppression of financing of terrorism”.⁷⁵

⁷⁴ Cfr. S/RES/1044 (1996) del 31 gennaio 1996.

⁷⁵ La risoluzione del Consiglio di Sicurezza è stata adottata con la sola astensione degli Stati Uniti, i quali hanno lamentato la mancata diffusione alle autorità competenti, da parte del Sudan, delle informazioni circa i presunti terroristi, i quali, non si trovavano più in territorio sudanese.

Come nel caso precedente il Consiglio di Sicurezza ha disposto l'adozione delle sanzioni sulla base della mancata estradizione dei presunti autori del fatto, e dunque a seguito di una situazione specifica considerata come "minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale". E', inoltre evidente che le sanzioni contro il Sudan avevano, ab origine, carattere provvisorio, essendo condizionate al fatto che il governo sudanese avesse dato prova della sua intenzione di collaborare. La prassi del Consiglio di Sicurezza ha, pertanto, lasciato, per così dire, "impregiudicata" la questione della definizione di "terrorismo internazionale". Nel periodo precedente gli attentati dell'11 settembre 2001, il Consiglio non ha, infatti, mai voluto né affrontare il problema della definizione - evitando in tal modo di incontrare difficoltà in ordine all'adozione delle risoluzioni relative a casi specifici - né entrare nel merito dei fatti, accertando se gli attentati fossero o meno imputabili agli Stati e, ancor più significativamente, se si trattasse di atti terroristici.

C) La risoluzione 1368 (2001). Le reazioni del Consiglio di Sicurezza dopo gli attentati dell'11 settembre del 2001.

Il problema della definizione di "terrorismo internazionale" è stato riproposto nell'ambito del Consiglio di Sicurezza a seguito dei drammatici fatti dell'11 settembre 2001. Come è noto, il Consiglio ha espresso, con la risoluzione 1368/2001 del 12 settembre 2001, una forte condanna di tali attentati, affermando che tali atti debbano essere considerati una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. Analoga condanna è stata ribadita nel preambolo di tutte le successive risoluzioni, senza però offrire una definizione giuridica di "atto di terrorismo internazionale". Durante le riunioni del Consiglio, i rappresentanti dell'Organizzazione della Conferenza degli Stati islamici e dell'Unione Africana hanno espresso la volontà di contribuire alla lotta al terrorismo assumendo l'impegno a dare esecuzione alle predette risoluzioni, precisando, tuttavia, di non accettare una definizione che

non tenga conto della distinzione dagli atti legittimamente compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione. Il rappresentante dell'OIC, in particolare, ha dichiarato, da un lato, che: "it is imperative for all of us as members of the international community to continue our efforts against terrorism" e, dall'altro che: "we do not want any legitimate struggle to end occupation to be labelled terrorism".⁷⁶ Il delegato dell'Unione Africana ha, inoltre, affermato "for the organization that I represent, most of whose members achieved independence after a long national liberation struggle, it is intolerable that populations struggling for their independence against the occupation of their territories and against the denial of their human rights should be confused with terrorist".⁷⁷

In particolare, con riferimento alla risoluzione 1373/2001, nel corso del dibattito, il delegato siriano ha dichiarato: "since that resolution did not define terrorism, Syria has based its report on its obligations under the 1998 Arab Convention on the Suppression of Terrorism, which clearly distinguished between terrorism and legitimate struggle against foreign occupation. That is consistent with international antiterrorism agreements to which Syria is a party and with Security Council resolution 1333 (2000)".⁷⁸ Inoltre, numerosi altri Stati, pur esprimendo la ferma condanna degli attentati dell'11 settembre, si sono dichiarati convinti della necessità di distinguere gli atti di terrorismo da quelli compiuti nel corso di un conflitto per l'autodeterminazione.⁷⁹

⁷⁶ Cfr. S/PV. 4618 (Resumption 1), 4 ottobre 2002, p. 21. Nella medesima direzione si sono espressi i delegati di Egitto, Pakistan, Tunisia e Yemen.

⁷⁷ Cfr. S/PV. 4618 (Resumption 2), 8 ottobre 2002, p. 14. In termini analoghi, le dichiarazioni dello Zambia e del Libano.

⁷⁸ Cfr. S/PV. 4453, 18 gennaio 2002, p. 9.

⁷⁹ Cfr. le dichiarazioni di Qatar e Iran, in S/PV. 4453 (Resumption 1), 18 gennaio 2002, rispettivamente p. 19 e 22; Malesia, in S/PV. 4512, 15 aprile 2002, p. 10; Siria, in S/PV. 4688, 20 gennaio 2003, p. 23; Bahrein, Yemen e Iran, in S/PV. 4710, 20 Febbraio 2003, rispettivamente p. 14, 26 e 32; Bangladesh e El Salvador, in S/PV. 5059, 19 ottobre 2004, rispettivamente p. 3 e 14.

Ulteriori divergenze in ordine alla definizione di “terrorismo internazionale” si sono avute in occasione dell’adozione, all’unanimità, da parte del Consiglio di Sicurezza, della risoluzione 1566/2004, dell’8 ottobre 2004. Tale risoluzione relativa al rafforzamento delle misure che gli Stati devono predisporre nella lotta al terrorismo internazionale, offre, infatti, per la prima volta, una definizione in materia. Il Consiglio di Sicurezza, dopo aver ricordato nel preambolo che “acts of terrorism seriously impair the enjoyment of human rights and threaten the social and economic development of all States and undermine global stability and prosperity”, agendo in base al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, al paragrafo 3, ricorda che “criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, and all other acts which constitute offences within the scope of ad as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable”. Occorre precisare che la risoluzione 1566/2004 è il frutto di consultazioni avvenute nell’ambito del Consiglio di Sicurezza sulla base di un progetto predisposto da Francia, Germania, Romania, Federazione Russa, Cina, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti. Taluni Stati hanno ritenuto che la definizione contenuta non causa confusione fra il terrorismo e attività compiute da movimenti di liberazione nazionale. L’Algeria, ad esempio ha dichiarato: “accogliamo con favore la risoluzione perché evita qualsiasi fusione di atti di terrorismo e dei legittimi diritti dei popoli di resistere all’occupazione straniera,” aggiungendo che “tale principio è caro in Algeria ed è stato completamente sancito dal diritto internazionale e delle risoluzioni delle Nazioni Unite”.⁸⁰ Analogamente, il delegato delle

⁸⁰ Cfr. S/PV. 5053, 8 ottobre 2004, p. 4.

Filippine ha dichiarato: “this resolution in no way overturns the right to self-determination under the Charter. Likewise, legitimate acts against foreign occupation and alien domination are not thwarted in the least by the Council’s adoption resolution”⁸¹

Inoltre, anche il delegato della Turchia, a nome dell’Organizzazione della Conferenza degli Stati islamici, si è espresso favorevolmente circa l’adozione di tale risoluzione: “that enjoys much wider support from the international community,” nonostante “we had serious misgivings with regard to the language used in the text of the previous draft resolution, which raised a number of important questions, especially insofar as resistance to foreign occupation and alien domination are concerned”.⁸² Taluni Stati hanno precisato che il paragrafo 3 non contiene una definizione di “terrorismo internazionale” bensì un compromesso di natura politica, atteso che l’Assemblea Generale, e non il Consiglio di Sicurezza, è l’unico organo deputato ad elaborare tale definizione. In proposito il delegato del Brasile ha sostenuto che: “la Risoluzione 1566 (2004) rispecchia la lingua di compromesso che contiene un messaggio politico chiaro e importante. Propriamente parlando, tuttavia, non dovrebbe essere interpretata come una definizione concettuale del terrorismo. Inoltre, come previsto nella Carta, riteniamo che il raggiungimento di una definizione concordata del terrorismo rientra nelle funzioni e poteri dell’Assemblea Generale. Noi non siamo convinti che il Consiglio di Sicurezza dovrebbe assumere tali prerogative di concludere trattati”.⁸³ In tal senso l’Algeria ha dichiarato che l’obiettivo principale della risoluzione 1566 (2004) è riaffermare la mobilitazione della comunità internazionale nella lotta al terrorismo internazionale e non di prevedere una definizione di terrorismo “which is the sole

⁸¹ Ibidem, p. 8.

⁸² Ibidem, p. 2

⁸³ Cfr. S/PV. 5113, 18 gennaio 2005, p. 13.

prerogative of the General Assembly, the Organization's legislative and deliberative body".⁸⁴

La questione dei rapporti tra atti di terrorismo internazionale e lotte per l'autodeterminazione è stata di recente riproposta in occasione della compilazione del testo della risoluzione 1624/2005 del 14 settembre 2005. In occasione del dibattito, ancora una volta, l'Algeria ha ribadito la necessità di una distinzione tra atti terroristici e atti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione.

(Segue) La risoluzione 1373 (2001)

Con la risoluzione 1373/2001, il Consiglio di Sicurezza, per la prima volta dalla sua istituzione, ha dettato una serie di misure vincolanti per tutti i membri delle Nazioni Unite riferendosi ad una fattispecie generale anziché ad un caso concreto. Il Consiglio, infatti, in virtù del potere di adottare misure vincolanti conferitogli dalla Carta delle Nazioni Unite, aveva, nella prassi, sempre imposto agli Stati obblighi riferibili a situazioni specifiche ritenute una "minaccia alla pace", una "violazione della pace" o un "atto di aggressione" ai sensi dell'art. 39 della Carta. Le misure adottate, inoltre, hanno sempre avuto carattere temporaneo essendo destinate a finire con il venir meno della situazione che le aveva determinate. La risoluzione, che sembra "legiferare" in materia di "terrorismo internazionale", ha imposto ai membri delle Nazioni Unite obblighi senza limiti di tempo e di spazio, suscitando così differenti problematiche, la più importante delle quali attiene alla competenza legislativa del Consiglio di Sicurezza. Se venisse, infatti, attribuito alla risoluzione 1373/2001 il carattere generale che la sua stessa formulazione sembra indicare, si assisterebbe ad una sorta di espropriazione di parte delle prerogative degli Stati ad opera del

⁸⁴ Ibidem, p. 16

Consiglio di Sicurezza, così trasformato in un legislatore internazionale pressoché onnipotente.⁸⁵

Il dibattito dottrinale relativo al contenuto della risoluzione 1373/2001 ha evidenziato diverse posizioni. Vi sono, infatti, autori che, nel prendere atto del carattere innovativo della risoluzione, ne hanno evidenziato i problemi di legittimità; altri che pur accogliendo favorevolmente la funzione “legislativa” esercitata dal Consiglio di Sicurezza hanno manifestato talune riserve e, altri ancora, che, essendo contrari alla possibilità la risoluzione venga considerata uno strumento per la creazione di nuove norme internazionali, hanno contestato il potere legislativo del Consiglio. I primi, in particolare, hanno posto l’accento sul carattere innovativo del contenuto della risoluzione, nella sostanza, simile a quello di una Convenzione universale che vincola gli Stati ipso facto, ma tale di evitare di ricorrere a negoziati da svolgersi nell’ambito di una conferenza diplomatica, a ratifiche e ad adesioni.⁸⁶

Secondo la dottrina, per così dire, favorevole ad un potere legislativo del Consiglio ci si troverebbe, invece, in presenza di “new binding rules of international law rather than mere commands relating to a particular situation”.⁸⁷

Le misure vincolanti previste nella risoluzione 1373/2001 non farebbero, dunque, che riproporre le misure già raccomandate nelle risoluzioni adottate dall’Assemblea Generale. La legittimità del potere legislativo del Consiglio, sarebbe, pertanto, condizionata dall’interesse della comunità internazionale, atteso che le misure adottate devono necessariamente riflettere la volontà di quest’ultima. D’altra parte, se così non fosse, le misure previste rischierebbero di restare “lettera

⁸⁵ Ibidem, p. 835.

⁸⁶ Cfr. L. Condorelli, Les attentats du 11 septembre et leurs suites: ou va le droit international ?, in *Revue générale de droit international public*, 2001, p. 834 ss.

⁸⁷ Cfr. P.C. Szasz, The Security Council starts legislating, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 901 ss.

morta” non avendo il Consiglio il potere di imporre il rispetto di norme non volute dagli Stati. In sintesi, secondo tale dottrina, la risoluzione 1373/2001, avrebbe creato un precedente per ulteriori attività legislative del Consiglio, attività che, se utilizzate prudentemente, potrebbero rivelarsi vantaggiose per la comunità internazionale, il cui potere di creare norme internazionali attraverso le tradizionali procedure non sarebbe adeguato alle esigenze del nuovo millennio.

Nella stessa direzione sembrano muoversi gli autori che, nel rilevare il carattere rivoluzionario del processo di formazione delle norme internazionali inaugurato con la risoluzione 1373/2001, hanno sottolineato la necessità che tale processo debba essere ispirato ad un principio di legittimità democratica, nel senso di garantire la più ampia partecipazione di Stati. Tale principio sarebbe stato, ad esempio, rispettato con la risoluzione 1540/2004 adottata dal Consiglio di Sicurezza il 28 aprile 2004, contenente obblighi a carico degli Stati al fine di prevenire la proliferazione delle armi di distruzione di massa, soprattutto in ragione del pericolo che di queste possano impossessarsi gruppi terroristici.⁸⁸

La risoluzione citata essendo il risultato di cinque mesi di negoziati informali ai quali hanno partecipato anche Stati non membri del Consiglio di Sicurezza, avrebbe, infatti, rispettato il principio di legittimità democratica necessario a legittimare il potere legislativo del Consiglio di Sicurezza.

Al contrario, gli autori critici in ordine all’esercizio di un potere legislativo da parte del Consiglio di Sicurezza hanno evidenziato i limiti della risoluzione 1373/2001, e, dunque, la mancanza sia di una

⁸⁸ Cfr. L.Lavalle, A novel, if Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540 (2004), in *Netherlands International Law Review*, 2004, p. 411 ss.

definizione precisa di “terrorismo internazionale”, sia di limiti oggettivi e soggettivi agli obblighi imposti.⁸⁹

Secondo tale Dottrina, volendo ammettere un potere legislativo in capo al Consiglio, sarebbe più opportuno assimilare le misure da questo adottate a regolamenti esecutivi che non a veri e propri atti normativi. Ammissibile sarebbe, invece, il potere del Consiglio di Sicurezza di contribuire indirettamente alla formazione di norme internazionali ogni qual volta le misure adottate fossero tali da indicare l'esistenza di una prassi degli Stati o da rappresentare il punto di partenza per la formazione di norme internazionali. D'altra parte, la risoluzione 1373/2001 è stata paragonata ad una sorta di laboratorio normativo dal quale è auspicabile possa derivare un diritto comune agli Stati.⁹⁰

La risoluzione in questione enuncerebbe, infatti, misure ed obiettivi sulla cui necessità si sarebbe formato un solido consenso ovvero una opinio juris testimoniata dal voto maggioritario - se non unanime - con cui i testi in materia di terrorismo internazionale sono stati adottati, ma ai quali gli Stati, almeno fino ad ora, non hanno dato seguito, per la mancanza di una reale volontà di combattere tale fenomeno, vuoi perché non sufficientemente consapevoli della gravità della minaccia, vuoi per la mancanza di accordo in ordine alla condanna di ogni tipologia di terrorismo.

Con riferimento alle risoluzioni adottate in materia, alcuni Stati, pur riconoscendone l'importanza, hanno affermato che si è trattato di misure prive di una reale base “normativa.” Il delegato del Nepal, ad esempio, dopo aver espresso soddisfazione per tutte le misure previste per

⁸⁹ Cfr. C.Oliver, Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism: How do Security Council resolutions impact on State's Obligations under International Human Rights Law? (Revisiting Security Council resolution 1373), in *Nordic Journal Of International Law*, 2004, p. 399 ss.

⁹⁰ Cfr. S.Szurek, La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII: un laboratoire normatif, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2005, p. 5 ss.

prevenire e reprimere il “terrorismo internazionale”, ha affermato: “in our view, Security Council resolutions against terrorism are extremely important, but they are largely stopgap measures with no legislative foundation”.⁹¹ Il delegato del Costa Rica ha dichiarato in proposito: “the Security Council is not a legislative body. Under the Charter, its mandate is confined to specific situations or specific disputes that endanger international peace and security. It can adopt binding measures only insofar as those are designed to resolve specific conflicts or deal with specific situations. The adoption of norms with general application is the prerogative of the international community as a whole, and is accomplished by negotiating treaties or through the formation of binding customary law”.⁹²

Inoltre, anche alcuni degli Stati che, con il proprio voto favorevole, hanno sostenuto l’adozione della risoluzione 1373/2001, hanno espresso perplessità in ordine al potere in questione. Fra questi, ad esempio, la Svizzera secondo la quale, “in principle, legislative obligations, such as those foreseen in the draft resolution under discussion, should be established through multilateral treaties, in whose all States can participate” e che “it is acceptable for the Security Council to assume such a legislative role only in exceptional circumstances and in response to an urgent need”.⁹³

Il delegato delle Filippine, con riferimento alla risoluzione 1540/2004, ha dichiarato che in principio essa “deviates from time-tested modes of creating multilateral obligations”, ma che, a suo avviso, si trattava pur sempre di “an exceptional measures to address a new and urgent potential threat not covered by existing treaty regimes”.⁹⁴ In termini più critici si è espresso il delegato indonesiano secondo cui “any far-

⁹¹ S/PV. 5059 (Resumption 1), 19 Ottobre 2004, p. 16.

⁹² Ibidem, p. 20.

⁹³ Cfr. S/PV. 4950, p. 28

⁹⁴ Nella medesima direzione si è espresso il delegato coreano, ibidem, p. 3.

reaching assumption of authority by the Security Council to enact global legislation is not consistent with the provisions of the United Nations Charter”. Infine, il delegato algerino ha dichiarato che “the Council is acting in an exceptional manner, since the Charter does not give it a mandate to legislate on behalf of the international community”.⁹⁵

Le dichiarazioni riportate evidenziano come in capo al Consiglio di Sicurezza sia difficile ravvisare la titolarità di un potere legislativo; potere che, al contrario, rientra fra le prerogative degli Stati che lo esercitano attraverso le tradizionali forme dell'accordo e delle norme di natura consuetudinaria. D'altra parte, anche gli Stati che non si sono opposti alle risoluzioni citate hanno sottolineato il carattere eccezionale di tali misure, disposte in ragione della necessità di far fronte ad una situazione emergenziale. Infine, l'affermazione in ordine al fatto che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza possano contenere norme giuridiche paragonabili a quelle contenute in una Convenzione universale o alle norme consuetudinarie istantanee, è, contraddetta tanto dall'impossibilità per gli Stati di raggiungere il consenso in ordine alla definizione di terrorismo internazionale, tanto dal fatto che gran parte degli Stati membri delle Nazioni Unite, pur non sollevando obiezioni circa le misure imposte, hanno voluto precisare il carattere eccezionale delle stesse. La dottrina prevalente, d'altra parte, ha evidenziato come l'adozione all'unanimità della risoluzione 1373/2001 sia stata resa possibile proprio dall'assenza di una definizione di “terrorismo internazionale” vincolante per gli Stati. D'altra parte, la circostanza che tale risoluzione sia stata adottata all'unanimità e senza incontrare particolare opposizione, consente di ritenere che gli Stati abbiano giudicato le misure previste come rivolte essenzialmente nei confronti di Al Qaeda, Osama Bin Laden e delle altre organizzazioni a questo collegate. Quanto sopra trova conferma in due distinte considerazioni:

⁹⁵ Nei medesimi termini si sono espressi i delegati dell'Egitto, dell'Iran e del Pakistan.

in primo luogo, nonostante la risoluzione 1373/2001 esprima una generica condanna nei confronti del terrorismo internazionale, ritenuto una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, il riferimento ai responsabili degli attentati dell'11 settembre risulta evidente. In tal senso depone sia l'esplicito richiamo alle risoluzioni in precedenza adottate contro i Talebani ed Al Qaeda sia l'esame del dibattito avvenuto in occasione dell'adozione della predetta risoluzione, in occasione del quale è stato fatto chiaro riferimento alla minaccia globale rappresentata da Al Qaeda. Inoltre, anche nei rapporti predisposti dal Counter Terrorism Committee, istituito con la stessa risoluzione con il compito di supervisionare l'adempimento delle misure da parte degli Stati, il riferimento all'organizzazione di Osama Bin Laden è costante. In secondo luogo, il problema della definizione giuridica di "terrorismo internazionale", e, in particolare, la questione dei rapporti tra "terrorismo internazionale" e lotte per l'autodeterminazione, lungi dall'essere risolta, è ritornata al centro dell'attenzione degli Stati in occasione della preparazione di altre risoluzioni, tra le quali la 1526/2004, confermando così l'inesistenza di una definizione giuridica di "terrorismo internazionale" accettata dalla Comunità internazionale.

3.3 LE RISOLUZIONI CHE PREVEDONO SANZIONI ECONOMICHE E COMMERCIALI.

A) Le risoluzioni 1695 del 2006 e 1874 del 2009 (Corea del Nord).

Le risoluzioni 1695 del 2006 e 1874 del 2009 sono state decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a fronte di comportamenti minacciosi della pace e della sicurezza internazionale tenuti dalla Corea del Nord (il lancio di diversi missili il 5 luglio del 2006 e l'esecuzione di due test nucleari, rispettivamente, il 9 ottobre 2006 ed il 25 maggio

2009). Tali risoluzioni sono state adottate in virtù dell'articolo 41 dello Statuto delle Nazioni Unite, in base al quale il Consiglio può decidere quali misure non implicanti l'uso della forza si debbano attuare per dare effetto alle sue decisioni. E' altresì significativo che le risoluzioni siano suddivise in due parti e, cioè, nel preambolo (dove si affermano i principi generali ed i presupposti che hanno dato luogo alla decisione) e nella parte normativa che contiene le sanzioni.

L'apparato sanzionatorio comporta una relazione tra il Consiglio e gli Stati membri che sono chiamati ad impedire:

(a)...la fornitura, la vendita o il trasferimento diretto o indiretto alla Repubblica Popolare Democratica di Corea, attraverso i loro territori o i propri connazionali o usando navi o forze aeree proprie, provenienti o meno dai loro territori, di:

(i) carri armati da combattimento, veicoli corazzati da combattimento, sistemi di artiglieria di grosso calibro, aerei da combattimento, elicotteri d'attacco, navi da guerra, missili o sistemi missilistici, come definiti agli atti del Registro delle Nazioni Unite sulle Armi Convenzionali, o materiale affine, inclusi pezzi di ricambio o altri articoli previsti dal Consiglio di Sicurezza o dalla Commissione in virtù del paragrafo 12 sottostante (la Commissione);

(ii) articoli, materiali, equipaggiamento, beni e tecnologie elencati nelle liste presenti nei documenti S/2006/814 e S/2006/815, a meno che entro 14 giorni dall'adozione di questa risoluzione la Commissione non ne abbia emendato o completato le norme, tenendo conto della lista presente nel documento S/2006/816, e degli altri dettagli, materiali, equipaggiamento, beni e tecnologie stabilite dal Consiglio di Sicurezza o dalla Commissione, che possano contribuire a programmi nucleari, balistici, o riferiti alle armi di distruzione di massa sviluppate dalla Repubblica Popolare Democratica di Corea;

(iii) beni di lusso;

(b) la Repubblica Popolare Democratica di Corea debba cessare l'esportazione di tutto ciò a cui si fa riferimento nei suddetti paragrafi (a) (i) e (a) (ii) e tutti gli Stati Membri proibiscano l'acquisto di tale materiale dalla Repubblica Popolare Democratica di Corea tramite loro connazionali o navi e forze aeree di bandiera, indipendentemente dal fatto che provengano dal territorio della Repubblica Popolare Democratica di Corea;

(c) tutti gli Stati Membri impediscano la fornitura alla Repubblica Popolare Democratica di Corea, attraverso i loro connazionali o dai loro territori o viceversa, di formazione tecnica, servizi o assistenza relazionati alla fornitura, manifattura, manutenzione o all'utilizzo del materiale elencato nei suddetti sottoparagrafi (a) (i) e (a) (ii),

(d) tutti gli Stati Membri, secondo i rispettivi processi legali, congelino, a partire dalla data di adozione della presente risoluzione, le risorse economiche o altri patrimoni finanziari, presenti sui propri territori nazionali, posseduti o sotto il controllo diretto o indiretto delle persone o delle entità, o di persone o entità che agiscono in loro rappresentanza o seguendo le sue istruzioni, che la Commissione o il Consiglio di Sicurezza abbiano ritenuto implicate, anche attraverso mezzi illeciti, nel sostegno ai programmi nucleari, missilistici e sulle armi di distruzione di massa della Repubblica Popolare Democratica di Corea, ed assicurino che si impedisca che i loro connazionali o le persone o entità all'interno dei loro territori traggano vantaggio da tali patrimoni finanziari o risorse economiche;

Le sanzioni, fin qui sommariamente delineate, sono state oggetto di una severa critica da un autorevole studio del 2009 che, dati alla mano, ha contestato la loro efficacia sostanziale.⁹⁶ Dalle conclusioni di tale studio

⁹⁶ The (Non-) Impact of UN Sanctions on North Korea
Marcus Noland

si possono trarre i seguenti punti. In primo luogo, non c'è alcuna prova che dalle sanzioni economiche dell'ONU si abbia avuto alcun effetto sul commercio di beni di lusso tra la Corea del Nord ed il suo principale *partner* commerciale, cioè, Cina. In secondo luogo, la mancanza di risultati apprezzabili non deve sorprendere dato che, le sanzioni sono state limitate (in gran parte) a beni di lusso e beni militari e che l'esatta definizione di questi beni, nonché la gestione delle sanzioni, è stata lasciata ai singoli Stati membri. In terzo luogo, benché i flussi commerciali non siano stati alterati "al ribasso", lo studio in esame riconosce che il blocco di determinati beni può comunque aver avuto un impatto sul comportamento del regime di Pyongyang in disprezzo dell'ordine internazionale, avendo, peraltro, alzato il "prezzo politico" di qualsiasi forma di coinvolgimento in relazioni economiche con la Corea del nord.

In giugno del 2009, a seguito del test atomico del 25 maggio dello stesso anno, e forse consapevole della modesta efficacia delle precedenti decisioni, il Consiglio adottava la Risoluzione 1874 con cui si ebbe un inasprimento delle sanzioni fin qui analizzate. La Risoluzione chiede lo stop di ogni test nucleare o missilistico, ma soprattutto, nell'irrobustire le sanzioni contro Pyongyang, prevede le seguenti misure:

- a) estensione del divieto di vendita alla Corea del Nord di tutti i tipi di armi con la sola eccezione delle armi leggere con notifica al Comitato (costituito presso il Consiglio) di tutti i progetti di vendita di armi leggere;
- b) ispezioni nelle acque territoriali, nei porti e negli aeroporti di Stato dei cargo da e per la Corea del Nord sospettati di contenere armi;
- c) ispezioni in mare aperto dei cargo con l'accordo del Paese di cui battono la bandiera. Nel caso in cui il Paese non accetti l'ispezione, il cargo dovrà essere scortato nel porto più vicino per essere ispezionato dalle autorità locali;

- d) proibizione agli Stati membri di approvvigionare di viveri e carburante le navi nordcoreane sospettate di trasportare armi;
- e) appello agli Stati membri a proibire la fornitura di servizi finanziari o il transito sul loro territorio di risorse finanziarie che possano contribuire al programma nucleare e missilistico di Pyongyang;
- f) appello agli organismi di credito affinché rifiutino nuovi prestiti o aiuti finanziari alla Corea del Nord se non nel caso di assistenza umanitaria;
- g) Allungamento della lista delle entità nordcoreane soggette al congelamento dei beni finanziari all'estero per i legami con le attività proibite del Paese e aggiunta di alcune persone fisiche a questa lista.

Le Nazioni Unite hanno recentemente pubblicato un *report* stilato da un Gruppo di Esperti che offre una valutazione dell'implementazione delle sanzioni irrogate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a seguito dei test esplosivi condotti dalla Corea del Nord nel 2006 e nel 2009. In sostanza il *report* del 14 giugno chiarisce che nei casi in cui la comunità internazionale agisce in maniera compatta, gli sforzi per contenere i flussi commerciali in armamenti verso Pyongyang possono avere successo. Il rendiconto del Consiglio di Sicurezza evidenzia come le sanzioni abbiano reso più difficile per la Corea del Nord le esportazioni di armi e le importazioni di dispositivi utili allo sviluppo di Armi di Distruzione di Massa (ADM). Ciò è dovuto in parte all'atteggiamento più vigile tenuto dagli Stati membri dell'ONU sulle flotte mercantili. Mentre gli Stati membri si sforzano di rendere operativo l'embargo, il settore del commercio estero della Corea del Nord si espande. Già nel 2010 il Consiglio di Sicurezza dimostrava che l'export era aumentato, nella decade 1998–2008, da 1 miliardo di dollari a 2,8 miliardi di dollari. Per le importazioni il dato non è meno sorprendente essendo queste passate da 1,8 miliardi di dollari a 4,1 miliardi di dollari nello stesso periodo. Ma aldilà dei dati empirici vi

sono altri fatti che testimoniano l'efficacia relativa delle sanzioni: infatti, attualmente la Corea del Nord è impegnata nel rinnovamento e nell'ampliamento delle proprie infrastrutture portuali, sta gettando le basi politiche per nuovi investimenti con partecipazione straniera, si stanno creando nuove aree di libero scambio ed, infine, ha intrapreso recenti iniziative di scambio bilaterale sia con Cina che con Russia.

Storicamente la Cina è il più grande partner commerciale della Corea del Nord: ne consegue che la responsabilità circa il successo o il fallimento delle sanzioni ONU grava, ampiamente, sulle spalle di Pechino. Se è vero che Pechino ha di fatto cessato le esportazioni di numerosi beni strategici per i programmi militari di Pyongyang (balistici – missilistici e nucleare), sembrerebbe che le autorità cinesi mantengano un approccio minimalistico verso le sanzioni individuate dalle risoluzioni di cui s'è detto sopra, approccio teso a mantenere in qualche modo lo *status quo* nel nord – est asiatico. Probabilmente la Cina teme che un regime sanzionatorio troppo rigido possa far implodere il regime di Pyongyang, causando una gravissima crisi umanitaria alle porte di casa. Diversamente, non deve sorprendere se la comunità internazionale richieda alle autorità di Pechino uno sforzo maggiore al fine di inibire le iniziative commerciali illecite da parte della Corea del Nord. A ben vedere, lo sforzo inibitorio di cui s'è appena detto, le misure necessarie affinché ci sia un più stringente rispetto delle risoluzioni, va allargato a tutti partners economico–commerciali e a tutti i Paesi di transito che si trovano nella regione dell'Asia Pacifico.

Le misure necessarie a rendere maggiormente efficaci le sanzioni comprendono: visite più accurate ai beni in transito in Paesi terzi (rispetto a quelli di partenza e destinazione); un lavoro di cooperazione a livello di intelligence per l'interdizione dei traffici illeciti; maggiore attenzione alle operazioni finanziarie ed al lavaggio di denaro ed, infine, maggiore cooperazione nell'interdizione di carichi viaggianti su vettori aerei. Inoltre, tutte queste misure richiedono che ci sia una maggiore

cooperazione tra gli Stati membri ed il Consiglio di Sicurezza: infatti, i primi sono tenuti a comunicare al secondo tutte le violazioni dei divieti contenuti nelle risoluzioni; ad oggi nessuno Stato ha rilevato violazioni concernenti l'approvvigionamento di armi di distruzione di massa da parte della Corea del Nord.

L'annuncio da parte della Commissione di difesa nazionale nordcoreana dell'imminenza di un nuovo test nucleare rappresenta solo l'ultimo atto del braccio di ferro che dal 2002 oppone Pyongyang alla comunità internazionale. La presa di posizione nordcoreana è infatti arrivata con la risoluzione 2087/2013 che ha condannato il lancio del razzo che Pyongyang ha effettuato il 12 dicembre 2012, in violazione delle precedenti risoluzioni. Nella risoluzione 2087, il Consiglio di sicurezza ha confermato le sanzioni che erano state imposte con le risoluzioni del 2006 e del 2009, a loro volta arrivate dopo i test nucleari nordcoreani condotti dopo il fallimento dei round negoziali, incentrati sulla strategia «aiuti in cambio dello stop al programma nucleare». In aggiunta alle sanzioni comminate in precedenza, il Consiglio di sicurezza ha poi ordinato restrizioni su ulteriori soggetti che ritiene essere coinvolti nel programma nucleare di Pyongyang: il divieto di lasciare il paese per il responsabile del centro di controllo satellitare del Korean Committee for Space Technology Paek Chang-Ho e per alcuni funzionari della Tanchon Commercial Bank, accusati di presiedere alle transazioni finanziarie in sfregio delle sanzioni attuali; il congelamento dei beni per il Korean Committee for Space Technology, per la Bank of East Land e per alcune corporation tutte accusate a vario titolo di avere un ruolo nel programma nucleare.

B) Le risoluzioni 1970 e 1973 del 2011 (Libia).

Ai bombardamenti aerei sui manifestanti civili e alle altre azioni criminose a danno della popolazione libica, di cui si sono macchiate le

forze fedeli a Muammar Gheddafi le Nazioni Unite hanno risposto, prima di ogni altra cosa, con un severa condanna:

“Il Consiglio di Sicurezza,

Esprimendo grave preoccupazione per la situazione della Jamahiriya Araba di Libia e condannando la violenza e l’uso della forza contro i civili, deplorando le gravi (gross) e sistematiche violazioni dei diritti umani, compresa la repressione ai danni di pacifici manifestanti, esprimendo profonda preoccupazione per la morte di civili e respingendo categoricamente l’incitamento all’ostilità e alla violenza contro la popolazione civile compiuto dal più alto livello del governo libico ...”⁹⁷.

Con questa accusa, rivolta al più alto livello del governo libico, si avvia la risoluzione 1970 del Consiglio di Sicurezza dell’ONU, adottata il 27 febbraio 2011, ai sensi del Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite. Il Consiglio di Sicurezza, conformemente all’art. 41 dello Statuto, al quale la risoluzione si richiama, innanzitutto:

“1. *Chiede* (demands) che si metta immediatamente fine alla violenza e invita a compiere i passi necessari a soddisfare le legittime richieste della popolazione;

2. *Esorta* (urges) le autorità libiche a:

(a) Agire con la massima moderazione, rispettare i diritti umani e il diritto umanitario internazionale, e consentire immediato accesso al monitoraggio umanitario internazionale;

⁹⁷ Testo originale della risoluzione 1970 del 2011: «The Security Council, Expressing grave concern at the situation in the Libyan Arab Jamahiriya and condemning the violence and use of force against civilians, Deploring the gross and systematic violation of human rights, including the repression of peaceful demonstrators, expressing deep concern at the deaths of civilians, and rejecting unequivocally the incitement to hostility and violence against the civilian population made from the highest level of the Libyan government...».

- (b) Garantire la sicurezza di tutti i cittadini stranieri e dei loro beni e agevolare la partenza di quanti fra essi desiderano lasciare il paese;
- (c) Garantire un accesso sicuro al paese per le forniture mediche e umanitarie e per le organizzazioni e gli operatori umanitari; e
- (d) Rimuovere immediatamente ogni restrizione ai media di qualsiasi genere;”

Queste richieste sono supportate, in primis, dall’interessamento dell’organo giurisdizionale penale internazionale. In conseguenza della qualificazione delle violenze praticate dal governo libico a danno della popolazione civile quali crimini contro l’umanità, il Consiglio di Sicurezza

“4. *Decide* di deferire la situazione creatasi nella Jamahiriya Araba di Libia a partire dal 15 febbraio 2011 al Procuratore del Tribunale Penale Internazionale;”

La risoluzione in parola prosegue con un lungo elenco di sanzioni di embargo sull’import/export di armi, con il divieto di movimento dei membri della famiglia Gheddafi e di altri soggetti indicati in un apposito elenco, i cui fondi vengono congelati. Queste misure vanno ad aggiungersi al blocco dei beni del Colonnello già disposto in America ed alle sanzioni in precedenza annunciate da Catherine Ashton, Ministro degli Esteri dell’Unione europea.⁹⁸

La risoluzione stabilisce che il Consiglio:

“9. *Decide* che tutti gli Stati membri prenderanno immediatamente le misure necessarie per impedire la fornitura diretta o indiretta, la vendita o il trasferimento alla Jamahiriya Araba di Libia, dai loro territori o

⁹⁸ Cfr. Libia, le sanzioni Onu: congelati i beni di Gheddafi, embargo delle armi e possibile processo all’Aia, 27 febbraio 2011, in <http://muitaliano.it>.

attraverso di essi, o ad opera di loro cittadini, o con l'uso di imbarcazioni o velivoli battenti la loro bandiera, di armamenti e materiali affini di ogni tipo, comprese armi e munizioni, veicoli e attrezzature militari, attrezzature paramilitari e ricambi per quanto sopra, nonché assistenza tecnica, addestramento, assistenza finanziaria o di altro tipo, relativa ad attività militari o alla fornitura, manutenzione o impiego di armi e materiali affini, compresa la fornitura di personale mercenario armato che tragga o non tragga origine dai loro territori, e decide altresì che questa misura non si applicherà a:

(a) Forniture di attrezzature militari non letali destinate esclusivamente ad uso umanitario o protettivo, e connessa assistenza o addestramento tecnico, secondo preventiva approvazione del Comitato istituito in base al paragrafo 24 *infra*;

(b) Abbigliamento protettivo, compresi giubbotti antiproiettile ed elmetti militari, temporaneamente esportati nella Jamahiriya Araba di Libia da personale delle Nazioni Unite, esponenti dei media e operatori umanitari e di sviluppo e personale associato, esclusivamente per loro uso personale; o

(c) Altre vendite o forniture di armi e materiali annessi, o forniture di assistenza o personale, preventivamente approvate dal Comitato;

10. *Decide* che la Jamahiriya Araba di Libia metterà fine all'esportazione di tutte le armi e materiali collegati e che tutti gli Stati Membri vieteranno ai loro cittadini, o con l'uso di imbarcazioni o velivoli battenti la loro bandiera, il procacciamento dalla Jamahiriya Araba di Libia di tali articoli, originanti o meno nel territorio della Jamahiriya Araba di Libia;

11. *Invita* (calls upon) tutti gli Stati, e in particolare gli Stati prossimi alla Jamahiriya Araba di Libia, a ispezionare, in accordo con le proprie autorità nazionali e la propria legislazione e nel rispetto del diritto internazionale, in particolare il diritto marittimo e le rilevanti pattuizioni

internazionali in materia di aviazione civile, tutti i mezzi da carico provenienti dalla Jamahiriya Araba di Libia o ivi diretti, nel proprio territorio, porti e aeroporti compresi, se lo Stato interessato (*concerned*) dispone di informazioni che facciano ragionevolmente ritenere che il mezzo contenga articoli la cui fornitura, vendita, trasferimento o esportazione sia proibita dai paragrafi 9 o 10 di questa risoluzione, allo scopo di assicurare la rigorosa applicazione di tali disposizioni;

12. *Decide* di autorizzare tutti gli Stati Membri, e che tutti gli Stati Membri provvederanno, in caso di scoperta di articoli proibiti dai paragrafi 9 o 10 di questa risoluzione, a confiscare e a disporre (in modi come la distruzione, la messa fuori uso, l'immagazzinamento o il trasferimento a tali fini a Stato diverso da quelli di origine e destinazione) degli articoli la cui fornitura, vendita, trasferimento o esportazione sia proibita dai paragrafi 9 o 10 di questa risoluzione, e decide altresì che tutti gli Stati Membri presteranno collaborazione a questo scopo;

13. *Prescrive* (requires) a qualsiasi Stato Membro intraprenda un'ispezione in applicazione del paragrafo 11 *supra*, di presentare prontamente un iniziale rapporto scritto al Comitato, contenente, in particolare, spiegazioni sulle ragioni delle ispezioni e i loro risultati, indicando se è stata prestata cooperazione o meno, e, in caso di reperimento di articoli proibiti, prescrive altresì a tali Stati Membri di presentare in seguito al Comitato un ulteriore rapporto scritto contenente i particolari rilevanti sull'ispezione, la confisca e il trattamento dei beni, nonché i particolari rilevanti sul trasferimento, compresa una descrizione degli articoli, della loro origine e destinazione designata, qualora tali informazioni non fossero già contenute nel rapporto iniziale;"

L'approvazione della risoluzione 1970 ha goduto di una particolare velocità nella procedura ed ha conseguito l'unanimità dei voti.

Il mancato ricorso a strumenti efficaci in prima battuta fa dell'impegno bellico, di cui alla risoluzione 1973, che sarebbe seguita di lì a poco (il 17 marzo), non l'ultima ratio, bensì la prima scelta per tutelare i propri interessi in nome dei diritti umani.

È serrata la continuità cronologica, logica e logistica tra i due atti del Consiglio di Sicurezza, che, difatti, avvia la risoluzione 1973, "Il Consiglio di Sicurezza, Richiamando la sua risoluzione 1970 (2011) del 26 febbraio 2011, Deplorando il mancato rispetto della risoluzione 1970 (2011) da parte delle autorità libiche, Esprimendo profonda preoccupazione per il deteriorarsi della situazione, l'incremento della violenza e le numerose vittime civili..."⁹⁹

È l'ineffettività delle misure previste dalla prima risoluzione, di cui, in incipit, si prende amaramente atto, a "necessitare" che se ne approvi un'altra, contenente nuove e più efficaci azioni, assunte in base al Capo VII dello Statuto ONU e, più specificamente (pur in assenza di un esplicito riferimento), in base all'art. 42. La misura più importante concerne la protezione dei civili. Il Consiglio di Sicurezza, a tal fine, "4. Autorizza gli Stati Membri che ne abbiano informato il Segretario Generale, che agiscano su iniziativa nazionale o attraverso organizzazioni o accordi regionali, operando in collaborazione con il Segretario Generale, a prendere tutte le misure necessarie, anche in deroga al paragrafo 9 della risoluzione 1970 (2011), per proteggere i civili e le aree a popolazione civile minacciate di attacco nella Jamahiriya Araba di Libia, compresa Bengasi, escludendo una forza di occupazione straniera di qualsiasi forma e su qualsiasi parte del territorio libico, e richiede agli Stati Membri interessati di informare immediatamente il Segretario Generale sulle misure che prendono in

⁹⁹ Testo originale della risoluzione 1973 del 2011 «Recalling its resolution 1970 (2011) of 26 February 2011, Deploring the failure of the Libyan authorities to comply with resolution 1970 (2011), Expressing grave concern at the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties».

base all'autorizzazione conferita con questo paragrafo, le quali saranno immediatamente comunicate al Consiglio di Sicurezza; "¹⁰⁰

Nell'attuazione di queste misure, in ragione dell'importante ruolo che viene riconosciuto alla Lega degli Stati Arabi, nelle materie attinenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nella regione, il Consiglio "5...riconosce l'importante ruolo della Lega degli Stati Arabi nelle materie attinenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nella regione, e tenendo presente il Capo VIII dello Statuto delle Nazioni Unite, richiede agli Stati Membri della Lega degli Stati Arabi di cooperare con gli altri Stati Membri nell'attuazione del paragrafo 4".

Vengono bloccate, inoltre, diverse banche libiche e tutti i voli di tipo commerciale da e per la Libia sono vietati, così come quelli militari, ad esclusione dei voli con obiettivo unicamente umanitario. Lo scopo di queste misure sta nel fermare l'afflusso di denaro, piuttosto che l'arrivo di ulteriori mercenari, a sostegno di Gheddafi. Similmente, si provvede al rafforzamento dell'embargo delle armi, autorizzando ispezioni in porti ed aeroporti, in alto mare, su navi ed aerei. ¹⁰¹

"13.Delibera che il paragrafo 11 della risoluzione 1970 (2011) sia sostituito dal seguente paragrafo: "Invita tutti gli Stati Membri, e in particolare gli Stati della regione, sia che agiscano su iniziativa nazionale o attraverso organizzazioni o accordi regionali, allo scopo di assicurare la rigorosa applicazione dell'embargo sulle armi stabilito dai paragrafi 9 e 10 della risoluzione 1970 (2011), a ispezionare sul proprio territorio, porti e aeroporti compresi, nonché in alto mare, aerei e

¹⁰⁰ «4. Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi...».

¹⁰¹ Cfr., su queste misure, Ecco la risoluzione Onu sulla Libia, 17 marzo 2011, in www.rainews24.rai.it.

imbarcazioni provenienti dalla Jamahiriya Araba di Libia o ivi diretti, se lo Stato interessato ha informazioni che facciano ragionevolmente ritenere che il mezzo contenga articoli la cui fornitura, vendita, trasferimento o esportazione sia proibita dai paragrafi 9 o 10 della risoluzione 1970 (2011) come modificata da questa risoluzione, compresa la fornitura di personale mercenario armato, invita tutti gli Stati di cui tali mezzi battono bandiera a collaborare con tali ispezioni e autorizza gli Stati Membri ad utilizzare tutte le misure commisurate alle specifiche circostanze per realizzare tali ispezioni”;

Si tratta, in tutta evidenza, di misure di penetrante ingerenza nella situazione dello Stato libico, che si legittimano solamente in quanto “interventi di natura umanitaria”. Chi non vi rintracci questo fondamento ritiene, pertanto, che l’impegno militare in Libia sancisce «la fine del principio della sovranità nazionale e della non ingerenza negli affari interni di un paese internazionalmente riconosciuto come sovrano ed indipendente».¹⁰²

D’altro canto, un regime dittatoriale, per aver violato quel principio democratico che, allo stato attuale dell’evoluzione del genere umano, può considerarsi principio supremo universale, accusa una sorta di “emarginazione internazionale” rispetto al consesso delle Nazioni democratiche.

Il “caso Libia” si propone come una delle ipotesi in cui le forze combattenti o alcune di esse dissimulano le reali motivazioni dell’intervento.¹⁰³ Ne sono dimostrazione i limiti, contemplati dalla

¹⁰² M. D’ORLANDO, La guerra di Libia, un altro Vietnam, 26 aprile 2011, in www.asianews.it.

¹⁰³ Sull’effettive ragioni dell’intervento della “coalizione dei volontari” nella vicenda libica, v. l’intervista al politologo Dominique Moisi, rilasciata a M. DASSÛ, Sarkozy attacca la Libia per rilanciare la Grandeur, in *La Stampa*, 12 aprile 2011; B. VALLI, La Francia e i tre talismani del guerriero Sarkozy, in *la Repubblica*, 11 aprile 2011; l’intervista all’economista Giulio Sapelli, condotta da M. CALVI, Sapelli: «Gli accordi economici non sono a rischio. La Francia? Ha come vero obiettivo l’Africa centrale», in *Avvenire*, 22 marzo 2011; M. TACCONI, Minuto Rizzo...; V. FELTRI,

risoluzione 1973, volti ad evitare che le intenzioni degli interventori umanitari prendano il sopravvento sui propositi dell'ONU. Per questo, se il Consiglio di Sicurezza autorizza gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie a proteggere i civili, esclude, per «...a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and requests the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council».

La risoluzione 1973 non stabilisce un termine finale per l'azione armata. Il Consiglio, com'è detto nell'ultimo paragrafo, tiene la situazione sotto esame e può decidere la fine delle misure autorizzate, ma anche il loro inasprimento (al limite un'invasione di terra). Tutto dipende dal comportamento delle autorità libiche e in particolare dalla loro accettazione effettiva della richiesta di cessate il fuoco e dalla cessazione immediata delle ostilità contro la popolazione civile.

3.4 LE RISOLUZIONI COME STRUMENTI COSTITUTIVI DI ORGANI.

A) La risoluzione 1315 del 2000. La corte speciale del Sierra Leone.

Il 4 ottobre 2000, in attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1315 del 4 agosto 2000, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha presentato al Consiglio stesso il rapporto sull'istituzione di una «corte speciale» per giudicare le persone maggiormente responsabili dei crimini commessi nei recenti anni nella Repubblica del Sierra Leone (UN Doc S/2000/915).¹⁰⁴

op. e loc. cit.; P. OSTELLINO, Gli Interessi nazionali e le Ipocrisie, in *Corriere della sera*, 22 marzo 2011.

¹⁰⁴ V. in generale M Scharf, The Special Court for Sierra Leone, in «ASIL Insights», pubblicazione on-line, www.asil.org/insight53.htm.

Si tratterebbe della terza corte penale istituita dalle Nazioni Unite allo scopo di condurre indagini ed emettere decisioni su fatti di grave rilevanza criminale. Al pari dei tribunali che l'hanno preceduta, la corte speciale è quindi concepita come uno strumento volto a perseguire crimini che per la loro portata e gravità possono costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

Gli altri due esempi di tribunali ad hoc sono, come ho ampiamente specificato sopra, il tribunale internazionale per la ex Jugoslavia e quello per il Ruanda, ambedue creati direttamente dal Consiglio di sicurezza nell'esercizio delle prerogative decisionali che gli sono attribuite dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Un primo aspetto originale della nuova istituzione così come prefigurata dal Rapporto del Segretario generale è il suo costituirsi sulla base di un accordo bilaterale tra lo stato della Sierra Leone e le Nazioni Unite. A tal proposito, il Rapporto così si esprime: «Unlike either the International Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda, which were established by resolution of the Security Council and constituted as subsidiary organs of the UN, or national courts established by law, the Special Court, as foreseen, is established by an agreement between the UN and the Government of Sierra Leone and is therefore a treaty-based sui generis court of mixed jurisdiction and composition».¹⁰⁵

La corte speciale si presenta quindi come una creazione mista della Sierra Leone e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'accordo istitutivo della corte potrebbe dunque essere uno dei più significativi trattati in cui le Nazioni Unite sono parte.

Non si tratta infatti di una corte, organo sussidiario del Consiglio di sicurezza, istituita da quest'ultimo nel quadro del capitolo VII della

¹⁰⁵ UN Doc. S/2000/915, n. 9.

Carta: la natura meramente bilaterale del trattato è ribadita in più occasioni nel documento del Segretario generale, così come nella risoluzione 1315 – e costituisce in effetti un possibile punto di debolezza dell'intero impianto normativo, a detta di alcuni osservatori.¹⁰⁶

L'organo che viene istituito non è dunque presentato come pienamente «internazionale», con sottrazione di ogni residuo di «nazionalità», almeno limitatamente ai termini dello statuto; e tuttavia l'accordo mira a creare una giurisdizione che certamente non si iscrive nel quadro dell'ordinamento interno della Sierra Leone. La natura della corte speciale appare invero propriamente «mista», internazionale e interna, sul modello delle corti arbitrali miste ben note al diritto internazionale classico. Il permanere di tale modello sembra confermato dalle disposizioni della bozza di accordo e di statuto riguardanti la composizione degli organi inquirenti, giudicanti e amministrativi del progettato organismo ¹⁰⁷, nonché dalla natura mista della sua

¹⁰⁶ Cfr. Human Rights Watch, fax inviato ai membri del Consiglio di Sicurezza il 31 ottobre 2000, ripreso dall'agenzia «Africa News», 1° novembre 2000: « [o]f critical importance is that the Special Court be vested with Chapter VII powers of enforcing international cooperation at every stage. The Court must be able to depend on the timely cooperation and compliance of Member States with its requests and orders in all areas, including the production of witness testimony or other evidence, the service of warrants, and the search, arrest, and surrender of suspects to the Special Court. The proposed statute of the Special Court should be amended to incorporate at minimum the powers specified in Article 29 of the statute of the International Criminal Court for Former Yugoslavia and Article 28 of the statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda. The Security Council should also articulate a strong commitment to act should non-cooperation be reported under the revised statute». Sul punto v. anche oltre.

¹⁰⁷ Cfr. artt. 2 della bozza di accordo: «... 2. The Chambers shall be composed of eleven independent judges who shall serve as follows: (a) Three judges shall serve in each of the Trial Chambers, of whom one shall be appointed by the Government of Sierra Leone, and two judges appointed by the Secretary-General upon nominations forwarded by States, and in particular the member States of the Economic Community of West African States and the Commonwealth, at the invitation of the Secretary-General; (b) Five judges shall serve in the Appeals Chamber, of whom two shall be appointed by the Government of Sierra Leone and three judges shall be appointed by the Secretary-General upon nominations forwarded by States, and in particular the member States of the Economic Community of West African States and the Commonwealth, at the invitation of the Secretary-General. 3. The Government of Sierra Leone and the Secretary-General shall consult on the appointment of judges.»; art. 3: «1. The Secretary-General, after consultation with the Government of Sierra Leone, shall appoint a Prosecutor for a four-year term. The Prosecutor shall be eligible

giurisdizione *ratione materiae*, che prevede sia fattispecie penali di diritto internazionale, sia reati propri del diritto del Sierra Leone.¹⁰⁸

Le Nazioni Unite, insomma, nel caso di specie intervengono, su richiesta della Sierra Leone, a fornire assistenza tecnica e base giuridica per l'esercizio di un'imprescindibile esigenza di giustizia che è propria non solo del diritto della Sierra Leone, ma del diritto internazionale generale. Le condizioni giuridico-politiche sono, nell'interpretazione del Segretario generale, ben diverse da quelle che si ponevano nel caso dell'ex Jugoslavia e del Ruanda, rispettivamente nel 1993 e 1994. Allora, l'esistenza di un conflitto in corso e l'impossibilità di ottenere il consenso dei paesi direttamente interessati rendevano impossibile alla comunità internazionale intervenire con strumenti diversi da quello del ricorso ai poteri autoritativi del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite. Nel caso della Sierra Leone viceversa lo stato interessato non solo ha pienamente collaborato con le Nazioni Unite, ma ha assunto esso stesso l'iniziativa di chiedere l'assistenza dell'Organizzazione in questo delicato frangente della propria storia. Sul punto che la corte operi in un contesto post-conflittuale, il giudizio va sospeso, dal momento che le violenze sul territorio e il permanere di vaste regioni del nord e dell'est sotto controllo del Fronte Rivoluzionario Unito (RUF) non consentono conclusioni sicure. Se le condizioni che hanno permesso il dialogo e il raggiungimento di un consenso tra il Segretario generale e le autorità statali sulla bozza di statuto non si fossero poste, una risoluzione ex capitolo VII sarebbe riemersa come strumento plausibile di ingerenza negli affari interni di uno stato da parte della comunità internazionale,

for reappointment. 2. The Government of Sierra Leone, in consultation with the Secretary-General and the Prosecutor, shall appoint a Sierra Leonean Deputy Prosecutor to assist the Prosecutor in the conduct of the investigations and prosecutions.» Le disposizioni degli artt. Riportati sono riprese negli artt. 12 e 15 della Bozza di statuto. Riguardo al cancelliere della corte (Registrar), l'art. 16 della bozza di statuto dispone che «... 3. The Registrar shall be appointed by the Secretary-General after consultation with the President of the Special Court and shall be a staff member of the United Nations».

¹⁰⁸ Cfr. artt. 2-5 della bozza di statuto. V. anche infra.

rappresentata dal Consiglio di sicurezza, in presenza di una minaccia o rottura della pace e della sicurezza internazionale. L'accordo dello stato fa venire meno le ragioni per un intervento autoritativo del Consiglio, ma non muta la sostanza dell'operazione che si vuole porre in essere e della funzione esercitata in questa circostanza, come nel caso dell'istituzione dei tribunali ad hoc, dalla comunità internazionale, vale a dire la creazione di una giurisdizione penale che, non essendo inquadrabile nell'ordinamento interno della Sierra Leone, si ascrive essenzialmente all'ambito del diritto internazionale generale ed impegna quindi non solo i soggetti direttamente firmatari dell'accordo, ma anche gli altri soggetti internazionali, e in particolare gli stati membri delle Nazioni Unite.¹⁰⁹

Ho preso in considerazione la risoluzione 1315 del 2000 in quanto rappresenta uno sviluppo importante della creazione del sistema giudiziario penale internazionale, iniziato con la creazione dei due tribunali ad hoc della ex Jugoslavia e del Ruanda. La modalità con cui ha preso forma la Corte Speciale del Sierra Leone non costituisce un caso isolato, altri due importanti tribunali, il tribunale speciale del Libano e della Cambogia, sono stati istituiti allo stesso modo.

¹⁰⁹ Che la costituzione della corte speciale sia interpretabile come esercizio di un potere assimilabile a quello che ha trovato espressione nella creazione dei due tribunali ad hoc ad opera del Consiglio di sicurezza è confermato anche dalla prospettata idea, avanzata dallo stesso Consiglio di sicurezza (al n. 7 della Res. 1315), di adibire a camera d'appello per la corte speciale la stessa camera di secondo grado comune ai tribunali per l'ex Jugoslavia e il Ruanda. Il progetto è stato abbandonato per motivi meramente organizzativi e finanziari, non certo perché il consolidamento delle diverse giurisdizioni in un'unica istanza d'appello apparisse incongruo. Richiesto di un parere al riguardo, il presidente del Tribunale per l'ex Jugoslavia ha scritto al Consiglio legale del Segretariato generale che «while the sharing of the Appeals Chamber of [the two International Tribunals] with that of the Special Court would bear the significant advantage of ensuring a better standardization of international humanitarian law, it appeared that the disadvantages of this option – excessive increase of the Appeals Chambers' workload, problems arising from the mixing of sources of law, problems caused by the increase in travelling by the judges of the Appeals Chambers and difficulties caused by mixing the different judges of the three tribunals – outweigh its benefits» (UN Doc. S/2000/915, parr. 40-46). I tre tribunali «speciali» appaiono dunque manifestazioni distinte e particolaristiche di una giurisdizione (penale) internazionale unitaria in via di formazione.

In particolare la risoluzione afferma che:

“Il Consiglio di Sicurezza,

(...)

1. Richiede al Segretario Generale di negoziare un accordo con il governo del Sierra Leone per creare un tribunale speciale indipendente, coerente con la presente risoluzione, ed esprime la sua disponibilità a compiere ulteriori passi rapidamente per la ricezione e revisione della relazione del Segretario generale di cui al paragrafo 6;
2. Raccomanda che la competenza oggetto del tribunale speciale dovrebbe includere in particolare i crimini contro l'umanità, crimini di guerra e altre gravi violazioni del diritto umanitario internazionale, nonché reati ai sensi del diritto rilevanti per il Sierra Leone commessi nel territorio del Sierra Leone;
3. Raccomanda inoltre che il tribunale speciale dovrebbe avere giurisdizione personale sulle persone che hanno maggiori responsabilità per la commissione dei reati di cui al paragrafo 2, anche quei dirigenti che, nel commettere tali crimini, hanno minacciato la creazione e l'attuazione del processo di pace in Sierra Leone;
4. Sottolinea l'importanza di garantire l'imparzialità, l'indipendenza e la credibilità del processo, in particolare per quanto riguarda lo status dei giudici e dei pubblici ministeri;
5. Chiede, a questo proposito, che il Segretario generale, se necessario, invii una squadra di esperti per il Sierra Leone come può essere richiesto per la redazione della relazione di cui al paragrafo 6;
6. Chiede al Segretario generale di presentare una relazione al Consiglio di sicurezza sull'attuazione della presente risoluzione, in particolare sulle sue consultazioni e i suoi negoziati con il governo del Sierra Leone concernenti l'istituzione del tribunale speciale, comprese le

raccomandazioni, entro e non oltre 30 giorni dalla la data della presente deliberazione;

8. Chiede al Segretario generale di comprendere raccomandazioni su quanto segue:

(a) eventuali ulteriori accordi che devono essere richiesti per la fornitura di assistenza internazionale necessaria per l'instaurazione e il funzionamento del tribunale speciale,

b) il livello di partecipazione, supporto e assistenza tecnica di personale qualificato da parte degli Stati membri le Nazioni Unite, tra cui, in particolare, gli Stati membri dell'ECOWAS e il Commonwealth, e dalla missione delle Nazioni Unite in Sierra Leone che sarà necessario per il funzionamento efficiente, indipendente e imparziale del tribunale speciale,

(c) l'importo dei contributi volontari, se del caso, di fondi, attrezzature e servizi per il tribunale speciale, anche attraverso l'offerta di personale esperto che possano essere forniti da Stati, organizzazioni intergovernative e organizzazioni non governative;

(d) che il tribunale speciale possa ricevere, se necessario e possibile, consulenze e pareri dai Tribunali penali internazionali per la ex Jugoslavia e il Ruanda;”¹¹⁰

E’ comunque evidente che questo ulteriore episodio nella storia della giurisdizione penale internazionale dimostra l’urgenza di sviluppare una funzione giudiziaria penale su scala mondiale, in rapporto di sussidiarietà con i tribunali degli stati. In tal senso, il progetto sulla Corte speciale per la Sierra Leone si presenta come uno stimolo in più a fare in modo che la Corte penale internazionale permanente, istituita dallo Statuto di Roma, entri prontamente in funzione e che con essa sia

¹¹⁰ S/RES/1315 (2000)

attivato uno strumento giudiziario complementare a quello degli stati per combattere l'impunità e promuovere condizioni di sicurezza fondate sulla giustizia.

B) La risoluzione 1757 del 2007. Il Tribunale speciale del Libano.

A monte dell'origine della risoluzione 1757 del 2007 si situa l'ondata di indignazione popolare che ha indotto il Governo di Beirut a richiedere all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) l'istituzione di un tribunale *ad hoc* per processare i responsabili degli attentati terroristici all'ex premier Rafiq Hariri (14 febbraio 2005) e, in subordine, ad altri esponenti di spicco dell'*establishment* politico-culturale libanese perpetrati a partire dal 1° ottobre 2004.¹¹¹ Il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha dato seguito alla richiesta libanese, richiedendo al Segretario Generale dapprima " di (...) identificare la natura e la portata dell'assistenza internazionale necessaria " ¹¹² , quindi, sulla base dei rapporti da questo presentati,¹¹³ di negoziare, per conto dell'ONU, "un accordo con il governo del Libano volto a creare un tribunale di carattere internazionale basato sui più alti standard internazionali di giustizia penale"¹¹⁴. I negoziati, condotti tra gennaio e settembre del 2006, sono culminati nell'*Agreement on the establishment of a Special Tribunal for Lebanon*, firmato dal Libano e dall'ONU, rispettivamente, il 23 gennaio ed il 6 febbraio 2007.

Se le autorità di Beirut avessero perfezionato l'*iter* costituzionale di ratifica, quello libanese sarebbe diventato, dopo la *Special Court for*

¹¹¹ *Letter of the Prime Minister of Lebanon to the Secretary-General of 13 December 2005* (S/2005/783).

¹¹² "to (...) identify the nature and scope of the international assistance needed" Risoluzione n. 1644, par. 6 del 15 dicembre 2005.

¹¹³ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1644 (2005)*, 21 marzo 2006 (S/2006/176). *Report of the Secretary-General on the establishment of a special tribunal for Lebanon*, 15 novembre 2006 (S/2006/893).

¹¹⁴ Risoluzione n. 1664, par. 1 del 26 marzo 2006.

Sierra Leone (SCSL)¹¹⁵ e le *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia* (ECCC)¹¹⁶, il terzo tribunale penale istituito da un trattato tra l'ONU e lo Stato membro cui principalmente ineriscono, sotto il duplice profilo territoriale e personale, i crimini di competenza¹¹⁷. E, invece, l'*impasse* del Governo libanese, paralizzato dal ritiro dei ministri dei partiti sciiti filo-siriani (Hezbollah ed Amal)¹¹⁸, ha impedito la regolare convocazione del Parlamento da parte del suo Presidente¹¹⁹ affinché fosse votata la legge di ratifica. Sorretto dalla sola firma¹²⁰, l'accordo istitutivo ha indugiato nel "limbo giuridico"¹²¹ finché il Segretario

¹¹⁵ *Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of the Special Court for Sierra Leone* (16 gennaio 2002).

¹¹⁶ *Agreements between the United Nations and the Royal Government of Cambodia Concerning The Prosecution Under Cambodian Law Of Crimes Committed During The Period Of Democratic Kampuchea* (6 giugno 2003).

¹¹⁷ Ancorché istituito per il tramite di un trattato internazionale, il Tribunale di Norimberga non può essere considerato l'archetipo dello schema in parola. Esso, in effetti, ebbe come base giuridica positiva un accordo internazionale multilaterale - l'accordo di Londra dell'8 agosto 1945 *for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis* - non sottoscritto anche dalla Germania ma unicamente tra le potenze uscite vincitrici dalla seconda guerra mondiale - USA, Gran Bretagna, Francia e Unione Sovietica - e su impulso delle quali poco più di un mese prima, il 25 giugno 1945, era stata firmata la Carta delle Nazioni Unite.

¹¹⁸ Il Libano è uno stato costituzionalmente "confessionalista", cioè con un assetto istituzionale in cui l'appartenenza religiosa di ogni singolo cittadino diventa il principio ordinatore della rappresentanza politica e il cardine del sistema giuridico.

¹¹⁹ In base ad una convenzione costituzionale risalente al "Patto Nazionale" del 1943, la Presidenza del Parlamento è riservata ad uno sciita.

¹²⁰ La firma libanese è peraltro considerata costituzionalmente illegittima da Amal ed Hezbollah perché apposta dal Governo quando questo (il 23 gennaio 2007) non era più rappresentativo anche della confessione sciita (le dimissioni dei ministri sciiti risalgono all'11 novembre 2006). Il diritto internazionale generale dei trattati tra Stati e Organizzazioni Internazionali, codificato nella Convenzione di Vienna del 1986 (mai entrata in vigore ma pedissequamente riproduttiva dell'omonima Convenzione del 1969, in vigore dal 1980, sul diritto dei trattati tra Stati), fornirebbe un solido fondamento internazionale alla contestazione: esso prevede, infatti, che il consenso espresso in violazione di norme interne di importanza fondamentale possa legittimamente essere l'invocato come causa di invalidità di un trattato (art. 46). In questo senso *Letter dated 15 May 2007 from the President of Lebanon addressed to the Secretary-General*, par. 3 (*Letter dated 16 May 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council* - S/2007/286). Sul tema della validità degli accordi conclusi in violazione di norme interne si veda B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006, pagg. 69-75.

¹²¹ Nel procedimento solenne di formazione dell'accordo la firma non comporta alcun vincolo per le Parti; essa si limita a segnare la conclusione dei negoziati e l'autenticazione del testo definitivo, suscettibile di subire modifiche ulteriori solo previa riapertura dei negoziati (si veda B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, op. cit., pagg. 60, 62). Questo è sostanzialmente il caso dell'accordo *de quo*, il cui art. 19, par. 1 prevede che "[t]he agreement shall enter into force on the day after the Government

generale non ha sottoposto la questione al Consiglio con una più che implicita raccomandazione di procedere ai sensi del Capitolo VII della Carta: " purtroppo, tutte le opzioni nazionali per la ratifica del Tribunale Speciale ora sembrano essere esaurite, anche se sarebbe stato preferibile che i partiti libanesi fossero in grado di risolvere questo problema tra di loro sulla base di un consenso nazionale "¹²².

Accogliendo il sollecito e riaffermando che gli attentati terroristici occorsi in Libano e le loro implicazioni costituivano una *minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale*¹²³, il Consiglio di sicurezza si è attivato ex Capitolo VII della Carta dell'ONU ed ha sostanzialmente disposto, con la risoluzione n. 1757 del 30 maggio 2007, l'entrata in vigore dell'accordo¹²⁴. V'è di più: con la stessa risoluzione, il Consiglio ha emendato unilateralmente ¹²⁵ talune disposizioni contenute nell'accordo¹²⁶, "colonizzando" così un nuovo ambito per l'applicazione

has notified the United Nations in writing that the legal requirements for entry into force have been complied with".

¹²² Letter dated 15 May 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, 16 maggio 2007 (S/2007281).

¹²³ Il CdS vi aveva per la prima volta ravvisato una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale con la risoluzione n. 1636 del 31 ottobre 2005 (terzultimo considerando del preambolo).

¹²⁴ Formalmente la risoluzione poneva un velato (e retorico) ultimatum (fissato per il 10 giugno 2007) alle autorità libanesi: "[t]he provisions of the annexed document, including its attachment, on the establishment of a Special Tribunal for Lebanon shall enter into force on 10 June 2007, unless the Government of Lebanon has provided notification under Article 19 (1) of the annexed document before that date" (par. 1, lett. a). Data la gravità dell'impasse istituzionale libanese, poco credibili appaiono gli auspici espressi in sede di votazione da alcuni delegati di Stati favorevoli alla risoluzione n. 1757: Francia, Perù, Belgio... e Italia ("[w]e truly hope that in the coming days and weeks the internal forces and players in Lebanon will find a way and the right path to implement the agreement", S/PV.5685, pag. 7).

¹²⁵ Pertanto, in violazione di quanto disposto dall'art. 20 dell'accordo istitutivo del Tribunale, il quale subordina al consenso scritto di *entrambe* le Parti l'adozione di emendamenti.

¹²⁶ Disposizioni relative alla procedura per l'individuazione della sede del Tribunale (par. 1, lett. b) ed al finanziamento dello stesso (par. 1, lett. c). Col primo emendamento si è prevista la possibilità di abbandonare lo schema di accordo tripartito ONU-Libano-Stato ospite a favore di uno schema bilaterale ONU-Stato ospite; col secondo si è lasciata aperta la possibilità che, per la copertura delle spese del Tribunale, i contributi volontari diventino preponderanti laddove quelli del Governo libanese fossero insufficienti.

dell'art. 103 della Carta che sancisce la prevalenza, degli obblighi ONU su tutti gli altri obblighi internazionali contratti dagli Stati membri.

Il fatto che l'accordo istitutivo del Tribunale sia entrato in vigore per il tramite della risoluzione n. 1757 non significa che esso sia *ipso tempore* operativo. In effetti, come prevede la stessa risoluzione, la sua entrata in funzione è subordinata almeno a tre condizioni: 1) la conclusione di un accordo sulla sede con uno Stato diverso dal Libano, 2) il reperimento di risorse finanziarie sufficienti per garantirne l'insediamento e tre anni di operatività (durata minima prorogabile), 3) i progressi della Commissione Internazionale Indipendente d'Inchiesta. Quest'ultima è stata creata dal Consiglio di Sicurezza sulla base dei poteri d'inchiesta previsti dall'art. 34 della Carta ONU¹²⁷ ed il suo mandato copre tutti gli atti terroristici su cui il Tribunale ha competenza. La dichiarazione che ha accompagnato l'astensione dal voto del delegato russo ha messo in risalto la questione: "l'accordo scelto dagli Stati redattori della Carta è dubbio dal punto di vista del diritto internazionale. Il trattato tra le due entità - Libano e le Nazioni Unite - per definizione non può entrare in vigore sulla base di una decisione di una sola parte"¹²⁸.

In sostanza è come se il Consiglio si fosse a tal punto ingerito negli affari interni di uno Stato membro - facendo leva sul disposto dell'art. 2, par. 7 ultima frase della Carta dell'ONU¹²⁹ - da avocare a sé il sovrano "treaty-ratification power" della controparte di fronte alla sua incapacità istituzionale di onorare pienamente ad un impegno parzialmente assunto con la firma¹³⁰. L'ingerenza del Consiglio di sicurezza negli affari interni

¹²⁷ Risoluzione n. 1595 del 7 aprile 2005.

¹²⁸ S/PV.5685, terzo capoverso, pag. 5.

¹²⁹ In base a tale disposizione, l'applicazione di misure coercitive ex Capitolo VII precluderebbe ad ogni Stato membro la facoltà di sollevare un'eccezione di "domestic jurisdiction".

¹³⁰ In questo senso, vedasi la dichiarazione con la quale il rappresentante indonesiano ha accompagnato la propria astensione dal voto sulla risoluzione n. 1757 (S/PV.5685, quarto capoverso, pag. 3): "[o]n the draft resolution, my delegation considers that it has changed the legal nature of article 19 of the agreement, which clearly states that the agreement shall enter into force on the day after the Government of Lebanon has

di uno Stato membro non è certamente una novità. Il *quid novi* è semmai nella "specialità" degli affari interni in cui il CdS si è questa volta ingerito: affari costituzionali per l'appunto (di tale rango è la procedura libanese che disciplina la ratifica dei trattati¹³¹).

Tuttavia, una più attenta retrospettiva consente di individuare altri casi di intromissione del Consiglio negli affari interni costituzionali, come, ad esempio, il noto "affaire Lockerbie"¹³², peraltro sotteso da un contesto fattuale analogo a quello della 1757, ovverosia la commissione di attentati terroristici¹³³. Allorché le parti della controversia di Lockerbie (Gran Bretagna e USA, da una parte, e Libia, dall'altra) convennero su un processo da istruirsi nella neutrale Olanda con magistrati scozzesi e secondo il diritto penale scozzese opportunamente emendato (c.d. "Lockerbie court"), la risoluzione n. 1192/1998, adottata ex Capitolo VII, richiese a Gran Bretagna e Olanda " di prendere le misure necessarie per attuare l'iniziativa, compresa la conclusione di accordi (...) per consentire alla Corte [Lockerbie] (...) di esercitare la giurisdizione (...) "¹³⁴. Questa risoluzione consentì al Governo britannico di emendare tramite decreto il diritto penale vigente (per consentire che

notified the United Nations that the internal legal requirements for its entry into force have been met. If the draft resolution is adopted, it will bypass constitutional procedure and national processes. There are no legal grounds for the Security Council to take over an issue that is domestic in nature". Di analogo tenore le dichiarazioni (anch'esse d'accompagnamento all'astensione) dei delegati sudafricano: "[w]e also do not believe that the Council has the right to bypass the procedures required by the Lebanese Constitution for the entry into force of an agreement with the United Nations. In discarding the Lebanese Constitution the Security Council is contravening its own decision regarding the need to respect the sovereignty, territorial integrity, unity and political independence of Lebanon" (*ibidem*, terzo capoverso, pag. 4); cinese: "by invoking Chapter VII of the Charter, the resolution will override Lebanon's legislative organs by arbitrarily deciding on the date of the entry into force of the draft statute" (*ibidem*, quarto capoverso, pag. 4).

¹³¹ Si vedano, in particolare, gli artt. 52 e 54 della Costituzione libanese.

¹³² L'abbattimento di un volo Pan Am (compagnia aerea USA) presso Lockerbie (Scozia) ad opera di due agenti segreti libici nel 1998.

¹³³ Un altro meno noto precedente, sotteso da un contesto fattuale completamente diverso, è quello ivoriano. Con le risoluzioni n. 1633 del 21 ottobre 2005 e n. 1721 del 1° novembre 2006, il CdS si è ingerito nell'architettura costituzionale della Costa d'Avorio, rafforzando i poteri del Primo Ministro a discapito di quelli del Presidente.

¹³⁴ Risoluzione n. 1192 del 27 agosto 1998, par. 3.

una corte scozzese sedesse all'estero e giudicasse senza giuria), senza che fosse, pertanto, necessario l'intervento legislativo parlamentare richiesto dalla "costituzione vivente" britannica. Le risoluzioni n. 1757/2007 e n. 1192/1998 entrano entrambe nei gangli dell'ordinamento costituzionale degli Stati destinatari cui non sono peraltro state imposte *ob torto collo*. L'analogia può, tuttavia, essere spinta fino ad un certo punto: diversamente dalla n. 1192/1998, la n. 1757/2007 non è stata richiesta al Consiglio da un Governo pienamente legittimo. Ricordando la capillarità del controllo che Hezbollah esercita *de facto* nel Libano meridionale (non senza finanziamenti di Iran e Siria), sarebbe il caso di chiedersi se la componente di Governo libanese, che ha caldeggiato la ratifica ex Capitolo VII, fosse rappresentativa (nel senso dell'effettività oltre che della democraticità) dell'intero Paese.

Non v'è, dunque, alcun dubbio circa il carattere "eccezionale" della risoluzione n. 1757. Invero, guardando alla prassi sviluppata dal Consiglio di sicurezza in tema di terrorismo, l' "eccezionalità" sembra - paradossalmente - costituire la regola. Basti ricordare le risoluzioni n. 748/1992 e n. 1373/2001, entrambe adottate ai sensi del Capitolo VII. Con la prima, il Consiglio ha qualificato le mancata estradizione di due presunti terroristi (sospettati del già menzionato attentato terroristico di Lockerbie) come "minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale" ed ha adottato contro la Libia misure coercitive non implicanti l'uso della forza armata. Con la seconda, ha adottato una decisione vincolante, e senza limiti di tempo, per tutti gli Stati dell'ONU in relazione alla fattispecie astratta e generale del terrorismo internazionale, facendo parlare in dottrina di eccezionale esercizio di "potere legislativo"¹³⁵.

Come leggere le risoluzioni relative all'odioso crimine del terrorismo internazionale adottate nel corso del tempo ex Capitolo VII dal

¹³⁵ *Amplius* si veda CONDORELLI, "Les attentats du 11 septembre et leurs suites. Où va le droit international" in *Revue générale de droit international public*, 2001, p. 834 e ss.

Consiglio di sicurezza? E' forse il caso di chiedersi se il loro carattere eccezionale sia sintomatico di una norma consuetudinaria, già formata ovvero *in stadio nascendi*, che configura lo stesso come massimo organo materiale della comunità internazionale, titolato ad agire -non necessariamente nell'ambito dei poteri attribuitigli dalla Carta dell'ONU - in risposta alla violazione da parte di Stati ed individui (con l'eventuale "sponsorship" di Stati) dell'obbligo *erga omnes* di non perpetrare atti di terrorismo internazionale. Inoltre, restando nell'ambito del medesimo quadro concettuale, ci si potrebbe chiedere se il Tribunale speciale del Libano non costituisca, in ragione delle sue eccezionali modalità istitutive, una manifestazione dell'esercizio "collettivo" della giurisdizione universale sul crimine di terrorismo internazionale.

Per ricostruire *ex post* le motivazioni profonde di una risoluzione di tale opinabile legittimità giuridica¹³⁶, indizi possono essere ricercati nel suo stesso preambolo, ed in particolare nell'ottavo considerando: "*referring to the letter of the Prime Minister of Lebanon to the Secretary-General of the United Nations (S/2007/281), which recalled that the parliamentary majority has expressed its support for the Tribunal, and asked that his request that the Special Tribunal be put into effect be presented to the Council as a matter of urgency (...)*".

Ebbene, non va omissso che la risoluzione n. 1757 è stata, per così dire, sollecitata dal premier libanese, il sunnita Fouad Siniora, il quale con la lettera menzionata nel considerando, ha, dapprima, spiegato che l'impasse "era stato creato dal rifiuto del presidente del parlamento di

¹³⁶ Fa sorridere la dichiarazione del delegato libanese, invitato a partecipare (ma senza diritto di voto) ex art. 32 della Carta, nel punto in cui sottolinea: "the Security Council has adopted a text that forms the basis for the establishment of the Special Tribunal for Lebanon in accordance with a methodology that has been very professionally and meticulously worked out so that it meets the highest legal criteria" (*ibidem*, quarto cap Letter dated 14 May 2007 from the Prime Minister of Lebanon to the Secretary-General, secondo capoverso (Annex to the letter dated 15 May 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council - S/2007/281). Il Premier Siniora si riferisce alla petizione sottoscritta da 70 dei 128 membri del Parlamento (la maggioranza appunto). overso, pag. 8).

convocare una sessione del parlamento a ratificare formalmente gli statuti del tribunale e l'accordo bilaterale con le Nazioni Unite "; quindi, ha precisato che "una maggioranza parlamentare ha espresso il suo sostegno per il Tribunale e la disponibilità a ratificare formalmente in parlamento se fosse stata convocata una sola sessione"¹³⁷; e, infine, ha chiosato che " fosse giunto il momento di (...) [una] decisione vincolante circa il Tribunale, da parte del Consiglio di Sicurezza ".

Alla luce dei testi riportati, si potrebbe ipotizzare che l'entrata in vigore del trattato a mezzo di una risoluzione adottata ai sensi del Capitolo VII, palesi l'intenzione del Consiglio (*rectius*: degli Stati redattori della bozza di delibera e, più in generale, di quelli che l'hanno votata¹³⁸) di considerare le ragioni "sostanziali" sostenute della maggioranza parlamentare sciita-maronita libanese (si legga: la volontà che i responsabili degli attentati terroristici fossero processati da un tribunale di caratura internazionale) come prevalenti su quelle, per così dire, "formali" di cui è portavoce il presidente ("speaker") sunnita del Parlamento ed il Capo dello Stato¹³⁹ (si legga: la volontà che fosse rispettata la procedura costituzionale di ratifica dei trattati). A sostegno di tale ipotesi vengono le dichiarazioni rilasciate successivamente all'approvazione della risoluzione dai delegati peruviano e statunitense. Il primo ha dichiarato: "la maggioranza del parlamento libanese ha dato ampia prova della sua forte determinazione di approvare l'accordo che

¹³⁷ *Letter dated 14 May 2007 from the Prime Minister of Lebanon to the Secretary-General*, secondo capoverso (*Annex to the letter dated 15 May 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council - S/2007/281*). Il Premier Siniora si riferisce alla petizione sottoscritta da 70 dei 128 membri del Parlamento (la maggioranza appunto). *overso*, pag. 8).

¹³⁸ La risoluzione, la cui bozza è stata presentata al CdS da USA, Gran Bretagna, Francia, Italia, Belgio e Slovacchia, è stata approvata con dieci voti favorevoli e cinque astensioni (due membri permanenti: Cina e Russia, e tre non permanenti: Qatar, Indonesia e Sud Africa).

¹³⁹ *Amplius* vedasi *Letter dated 15 May 2007 from the President of Lebanon addressed to the Secretary-General*, *cit. supra*. Ancorché cristiano maronita, come vuole la "costituzione vivente" del Libano, il capo dello Stato (Emile Lahoud) ha dovuto sposare la posizione del Presidente del Parlamento (Nabih Berri) in quanto simbolo dell'unità nazionale e custode dell'ordine costituzionale.

istituisce un tribunale speciale”¹⁴⁰; il secondo, quasi citando la summenzionata lettera del premier Siniora: "[i]l Consiglio ha approvato l'accordo Tribunale e lo statuto il 21 novembre 2006. Da quel momento, il governo legittimo e democraticamente eletto del Libano e della maggioranza parlamentare hanno cercato, con ogni mezzo possibile, per convincere il presidente del Parlamento a compiere la sua responsabilità costituzionale di convocare il parlamento in modo che potesse essere presa una decisione definitiva sul Tribunale, ma ciò è avvenuto inutilmente". Come dire: *utile (substantiae) per inutile (formae) non vitiatur*! Meno diretti ma sulla stessa lunghezza d'onda gli interventi dei delegati francese¹⁴¹, belga¹⁴² e slovacco¹⁴³. Quanto alla dichiarazione del delegato britannico, va rimarcato che essa, da un lato, appare allineata a quelle sopra richiamate¹⁴⁴ ma, dall'altro, se ne allontana nella parte in cui precisa che "[il] ricorso al capitolo VII non comporta alcuna connotazione diversa da quella che rende vincolante la presente risoluzione".

Considerando come "isolata" la "riserva" britannica, sarebbe il caso di chiedersi se, per il modo stesso in cui è entrato in vigore e per il contenuto dei due emendamenti apportati dalla stessa risoluzione n.

¹⁴⁰ Lo stesso delegato non ha, tuttavia, mancato di sottolineare l'eccezionalità della risoluzione: "the agreement signed between Lebanon and the United Nations by means of a resolution, in exercise of the powers of the Security Council as provided for in Chapter VII of the Charter of the United Nations, must not constitute a precedent beyond this particular case"

¹⁴¹ The Council can take pride today in not having resigned itself to the ongoing impasse of (...) the Lebanese Government (...). The Council can be proud that it has shouldered its responsibility by helping Lebanon to overcome the obstacles that it was facing"

¹⁴² "The Security Council has provided unreserved support to the efforts of the Government to strengthen the rule of law that all Lebanese deserve"

¹⁴³ "As all available means have unfortunately been exhausted on an issue that could not be solved through Lebanese constitutional means, the Security Council had to resume its responsibility and ensure the implementation of the agreement between the United Nations and the Lebanese Republic through a legally binding resolution" (*ibidem*, secondo capoverso, pag. 7).

¹⁴⁴ "This is not a capricious intervention or interference in the domestic political affairs of a sovereign State. It is a considered response by the Council, properly taken, to a request from the Government of Lebanon for action to overcome a continued impasse in Lebanon's internal procedures (...)"

1757, il Tribunale del Libano possa ancora essere considerato un "treaty-based organ" ovvero si sia "evoluto" in un organo sussidiario del Consiglio di sicurezza.

Con la risoluzione n. 1757/2007 sono riemerse in tutta la loro problematicità due interrelate questioni generali relative al sistema ONU: a) l'indefinita ampiezza del potere discrezionale del Consiglio di sicurezza in quanto organo politico preposto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; b) l'assenza, nell'ambito dell'Organizzazione, di un'istanza giurisdizionale titolata, in via esclusiva e con efficacia vincolante, ad interpretare le disposizioni della Carta (o quantomeno del suo Capitolo VII) e a sottoporre a giudizio di legittimità gli atti derivati che gli organi statutari dovrebbero - come si evince dall'art. 2, par. 5 - adottare in conformità con le previsioni del trattato istitutivo¹⁴⁵.

Nella sua ennesima acrobatica forzatura del Capitolo VII, il Consiglio di sicurezza non si sarebbe soltanto ingerito negli inviolabili equilibri costituzionali tra istituzioni di uno Stato sovrano ma avrebbe pure violato l'implicito obbligo di imparzialità rispetto alle etnie (o meglio confessioni) che tali istituzioni presiedono. La condotta del Consiglio di sicurezza appare tanto più irresponsabile se si considera l'instabilità delle linee divisorie confessionali in un Paese, quale il Libano, che è precipitato nel vortice della guerra civile. In definitiva, sposando la causa sunnita, il Consiglio avrebbe - come segnalato nelle dichiarazioni di astensione dei delegati egiziano, indonesiano, sud-africano, cinese e russo- pregiudicato l'unità nazionale libanese e, per tale via, paradossalmente, anche la sicurezza e la stabilità del Paese e della regione mediorientale in cui esso, col suo carico di identità, non manca di produrre ripercussioni.

¹⁴⁵ Sul tema si veda B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2005, pagg. 12-16

Il dibattito sulla risoluzione n. 1757 ha riproposto la tradizionale opposizione tra la tesi di ascendenza kelseniana "no peace/security without justice" (sostenuta dagli Stati che hanno votato favorevolmente) e la più disillusa - e forse più realistica - convinzione, fatta propria dagli Stati astenuti, che, per quanto l'impunità dei terroristi non possa essere tollerata, tra pace/sicurezza e giustizia esiste comunque un *trade-off* negativo. Isolato appare il tentativo di sintesi del delegato libanese: "la giustizia va di pari passo con la stabilità. Nessuno può sperare di costringere i libanesi a scegliere tra la loro ricerca di giustizia e il loro diritto alla pace, sicurezza e stabilità, né è accettabile sotto qualsiasi standard per i libanesi di essere costretti a scegliere un percorso piuttosto che un altro".

Al di là di ogni possibile speculazione sui fondamenti "teoretici" della risoluzione, resta il fatto che forse sarebbe stata opportuna, da parte del Segretario generale, una più accurata valutazione *ex ante* dei rischi di mancata ratifica connessi alla situazione interconfessionale ed interistituzionale libanese. Un meno dogmatico attaccamento alle "lesson learned" di cui al rapporto sulla "transitional justice" del 2004¹⁴⁶ avrebbe forse permesso di guardare con maggiore realismo alle dinamiche politiche e istituzionali libanesi, conducendo a conclusioni più accorte sulla falsariga di quelle che hanno preceduto l'istituzione dei due Tribunali *ad hoc*¹⁴⁷. Non è da escludere che il Segretario avesse

¹⁴⁶ Ci si riferisce al *Report* del SG intitolato *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, 23 agosto 2004 (S/2004/616). Il rapporto individua nell'elefantiasi dei costi di funzionamento e nella distanza - fisica e psicologica - dalle vittime (e, più in generale, dalle popolazioni interessate) i due principali limiti dell'ICTY e dell'ICTR e conclude nel senso di una preferenza per meccanismi giurisdizionali (e non) "condivisi" tra la comunità internazionale (si legga: l'ONU) e lo Stato interessato da una situazione post-crisi ("Learning lessons from the ad hoc criminal tribunals", parr. 38-48). Le conclusioni di questo rapporto hanno indubbiamente contribuito a motivare la preferenza del SG per un "treaty-based tribunal" piuttosto che per un "Chapter VII-based UN Security Council's subsidiary organ". In tal senso, si veda *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1644 (2005)*, parr. 5 e 11.

¹⁴⁷ Le ragioni per cui l'ICTY e l'ICTR non furono istituiti attraverso appositi trattati internazionali, piuttosto che con atti c.d. "derivati", sono ricostruibili guardando al caso jugoslavo. Con la risoluzione n. 808/1993, il CdS aveva richiesto al SG di

perfettamente contezza del rischio di mancata ratifica, come una frase "imbucata" nel suo rapporto del 21 marzo 2006 lascia sospettare: "tale approccio inoltre non esclude la necessità che il Consiglio adotti misure complementari per garantire l'efficacia e la cooperazione con il tribunale"¹⁴⁸.

L'analisi dei verbali della seduta di voto della risoluzione n. 1757 consente di ricostruire il significato (*rectius*: i significati) che i membri del Consiglio di sicurezza hanno inteso dare all'invocazione del Capitolo VII per l'entrata in vigore del trattato istitutivo dello Tribunale del Libano. Allo stato, risulta comunque possibile, e scientificamente intrigante, speculare sui sentieri ermeneutici già battuti e che i giudici del futuro Tribunale potrebbero seguire. La giurisprudenza internazionale offre almeno due "modelli".

Il primo è quello sviluppato dalla Camera d'Appello del Tribunale ad hoc della ex Jugoslavia nella decisione del 2 ottobre 1995 sulla mozione preliminare sulla giurisdizione presentata dall'imputato Dusko Tadic. I giudici dell'Aja, come è noto, qualificarono tale tribunale come organo sussidiario istituito dal Consiglio in base all'art. 41 della Carta dell'ONU (misure non implicanti l'uso della forza armata) " come strumento per l'esercizio della propria funzione principale del mantenimento della pace".

Esiste una differenza formale di non poco conto tra il Tribunale speciale del Libano e il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia: se

preparare una bozza di Statuto per l'ICTY, lasciando a lui la valutazione delle opzioni disponibili per l'istituzione dello stesso. Il SG sconsigliò la via del trattato internazionale: tempi relativamente lunghi sarebbero stati necessari per negoziarne il testo nonché per raggiungere il numero di ratifiche necessario per l'entrata in vigore; inoltre, non vi erano garanzie circa il fatto che tutti gli Stati sorti dallo smembramento della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia lo avrebbero ratificato; infine, non era chiaro quali fra questi Stati avrebbero dovuto essere parti del trattato, affinché questo fosse veramente efficace. Si veda *Report of the Secretary-General, pursuant to paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993)*, 3 maggio 1993, par. 18-30 (S/25704).

¹⁴⁸ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1644 (2005)*, cit., par. 6.

quest'ultimo è stato *direttamente* istituito dal Consiglio di sicurezza in quanto organo sussidiario, il primo è stato, pur sempre, istituito da un accordo internazionale bilaterale Libano-ONU che il Consiglio ha provveduto a fare entrare in vigore per entrambe le Parti. Dunque, il Tribunale speciale del Libano sarebbe stato istituito solo *indirettamente* dal Consiglio ex Capitolo VII.

Se converrà di rintracciare il proprio fondamento legale sostanziale nel trattato Libano-ONU, prescindendo dalle anomale modalità della sua entrata in vigore, il Tribunale potrà, d'altra parte, rifarsi ad un secondo "modello" ermeneutico, quale quello sviluppato dalla Camera d'Appello della *Special Court for Sierra Leone* nella decisione del 31 maggio 2004 con la quale è stata respinta la mozione preliminare sull'immunità presentata dall'ex Presidente della Liberia Charles Ghankay Taylor¹⁴⁹. Incuneando in un interstizio lasciato aperto dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 14 febbraio 2002 sul caso "Arrest Warrant" (c.d. "caso Yerodia")¹⁵⁰, i giudici di Free Town hanno stabilito che il trattato bilaterale Sierra Leone-ONU sarebbe solo il fondamento giuridico, per così dire, "derivato" del Tribunale speciale per la Sierra Leone, dovendosi, invece, rintracciare quello "primo" in diversi articoli della Carta, ivi incluso l'art. 41, sulla cui base sarebbe stata adottata la risoluzione n. 1315/2000 con la quale in Consiglio delegò il Segretario

¹⁴⁹ SCSL-2003-01-I.

¹⁵⁰ ICJ, *case concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000*, Democratic Republic of Congo v. Belgium. "[T]he immunities enjoyed under international law (...) do not represent a bar to criminal prosecution in certain circumstances. (...): an incumbent or former Minister for Foreign Affairs may be subject to criminal proceedings before certain *international* criminal courts [corsivo nostro], *where they have jurisdiction* [corsivo nostro]. Examples include the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, and the International Criminal Tribunal for Rwanda, established pursuant to Security Council resolutions under Chapter VII of the United Nations Charter (...). " (par. 61, quinto capoverso). La SCSL si è preoccupata di fondare il proprio status di corte internazionale proprio per attivare, con riferimento all'ex Presidente Taylor, l'eccezione alla norma di diritto internazionale generale che accorda agli individui che ricoprono le più alte cariche istituzionali dello Stato l'immunità assoluta dalla giurisdizione penale per qualsiasi tipo di reato (ivi inclusi i crimini internazionali).

Generale a negoziare il suddetto trattato¹⁵¹. Detto diversamente: l'accordo Sierra Leone-ONU sarebbe sorretto da una "specialità" derivatagli dal fatto di essere stato negoziato e concluso con un organo "speciale" - il CdS- che agendo "a nome dei membri delle Nazioni Unite" (art. 24, par. 1 della Carta) ha fatto dell'accordo medesimo "un accordo tra tutti i membri delle Nazioni Unite e Sierra Leone (...), espressione della volontà della comunità internazionale"¹⁵².

A ben vedere, il Tribunale speciale del Libano non può essere ascritto *sic et simpliciter* alla categoria delle corti internazionali penali. Come giustamente notato dal delegato russo, tale organo ha natura "mista"¹⁵³, o meglio "ibrida". Rispetto alle giurisdizioni penali internazionali non si configura, invero, un rapporto di *species ad genus*, essendo logicamente più corretto considerare le corti "ibride" come un *novum genus*.

La definizione teorica che meglio approssima la realtà di corti e tribunali "ibridi" - o anche "internazionalizzati" - descrive questi ultimi come organi temporanei della giurisdizione penale, istituiti nel cono d'ombra dell'ONU, successivamente al verificarsi di crisi di rilievo internazionale accompagnate da gravi ed estese violazioni dei diritti umani, e caratterizzati, sia sotto il profilo giuridico che istituzionale, da una modulazione di elementi nazionali ed internazionali, quali, fra gli altri, la base giuridica, il diritto (materiale e procedurale) applicabile, la composizione degli organi interni. Più esplicitamente, nell'ambito di una giurisdizione "ibrida", giudici stranieri siedono a fianco di omologhi locali per giudicare - in posizione di *primacy* rispetto al sistema giudiziario locale e secondo la legge penale domestica integrata da

¹⁵¹ La risoluzione non è espressamente fondata sul Capitolo VII; la qualcosa sarebbe comunque deducibile dall'affermazione che "the situation in Sierra Leone continues to constitute a threat to international peace and security in the region" (risoluzione n. 1315 del 14 agosto 2000, ultimo considerando).

¹⁵² SCSL-2003-01-I, par. 38.

¹⁵³ "By its nature, the Tribunal is a *mixed* body with considerable Lebanese participation that operates on the basis of the applicable criminal procedures of Lebanon" (S/PV.5685, quarto capoverso, pag. 5).

standard procedurali e sostanziali internazionali - presunti autori di reati comuni e di crimini internazionali accusati e difesi, rispettivamente, da procuratori e avvocati, anch'essi di estrazione straniera e locale¹⁵⁴.

Sperimentata per la prima volta nell'ambito della Missione di Amministrazione Interinale delle Nazioni Unite in Kosovo (dal febbraio 2000, tuttora in corso), la formula "ibrida" è stata successivamente applicata in altri contesti *post-crisis*.

Il principale punto di differenziazione tra il Tribunale speciale del Libano e le altre esperienze di "ibridazione" riguarda, oltre che l'anomalo fondamento giuridico, la competenza *ratione materiae*. Questa comprende i reati comuni di cui alla vigente legge penale libanese, cui rinvia l'art. 2 dello Statuto del costituendo Tribunale (*Applicable criminal law*)¹⁵⁵; tra essi figura anche il terrorismo¹⁵⁶. Esso non ha, pertanto, giurisdizione sui crimini tradizionalmente perseguiti e aggiudicati sulla base del diritto internazionale da corti e tribunali "ibridi": genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

¹⁵⁴ GIANLUCA SERRA, *Le corti penali "ibride": verso una quarta generazione di tribunali internazionali penali? Il caso del Kosovo*, Quaderni del CNR - nuova serie, n. 2, Napoli, 2007, cap. II.

¹⁵⁵ L'articolo in parola così recita: "[t]he following shall be applicable to the prosecution and punishment of the crimes referred to in article 1, subject to the provisions of this Statute: (a) [t]he provisions of the Lebanese Criminal Code relating to the prosecution and punishment of *acts of terrorism* [corsivo nostro], crimes and offences against life and personal integrity, illicit associations and failure to report crimes and offences, including the rules regarding the material elements of a crime, criminal participation and conspiracy; and (b) [a]rticles 6 and 7 of the Lebanese law of 11 January 1958 on "Increasing the penalties for sedition, civil war and interfaith struggle". La pena di morte ed il lavoro forzato previsti dai richiamati articoli 6 e 7 sono considerate vietate dallo Statuto dello STL. *Report of the Secretary-General on the establishment of a special tribunal for Lebanon*, cit., pag. 6, nota 4.

¹⁵⁶ Il reato di terrorismo è perseguibile in base all'art. 314 del Codice Penale Libanese, che recita come segue: "[t]he term 'acts of terrorism' includes all acts that are intended to cause a state of alarm and have been committed by means such as explosive devices, inflammable substances, toxic or corrosive products or infectious or microbial agents that are liable to pose a public threat". *Report of the Secretary-General on the establishment of a special tribunal for Lebanon*, cit., pag. 6, nota 3.

Infruttuoso si è rivelato, in sede negoziale, il tentativo di qualificare il terrorismo come crimine contro l'umanità¹⁵⁷.

A ben vedere, la dimensione intrinsecamente internazionale del crimine di terrorismo perpetrato ai danni di Hariri è stata chiara già dal primo rapporto della Commissione Internazionale Indipendente d'Inchiesta¹⁵⁸, in cui, confermando le risultanze di una *fact-finding mission* inviata dal Consiglio pochi giorni dopo l'attentato¹⁵⁹, fu riscontrato che "many leads point directly towards the involvement of Syrian security official with the assassination (...)"¹⁶⁰. Per cui andrebbe riconsiderata la tesi del

¹⁵⁷ "In keeping with the Security Council mandate (...), it was considered whether to qualify the crimes as crimes against humanity (...); [m]indful of the differences in scope and number of victims between the series of terrorist attacks committed in Lebanon and the killings and executions perpetrated on a large and massive scale in other parts of the world subject to the jurisdiction of any of the existing international criminal jurisdictions (...), interested members of the Security Council [viewed that] there was insufficient support for the inclusion of crimes against humanity within the subject matter jurisdiction of the tribunal". *Report of the Secretary-General on the establishment of a special tribunal for Lebanon*, cit., parr. 24-25, pag. 6. In effetti, per quanto efferati, gli attentati terroristici solo forzatamente potrebbero essere qualificati come "crimini contro l'umanità", difettando dell'elemento oggettivo specifico del crimine, ovverosia l'esteso e sistematico attacco diretto contro la popolazione civile.

¹⁵⁸ "[T]he decision to assassinate former Prime Minister Rafiq Hariri could have not been taken without the approval of top-ranked Syrian security officials (...)", [First] *Report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council resolution 1595 (2005)*, S/2005/662, 20 ottobre 2005, par. 124.

¹⁵⁹ "[T]he Government of the Syrian Arab Republic bears primary responsibility for the political tension that preceded the assassination of former Prime Minister (...)". *Report of the Fact-finding Mission to Lebanon inquiring into the causes, circumstances and consequences of the assassination of former Prime Minister Rafik Hariri (25 February-24 March 2005)*, 24 marzo 2005, par. 61, pag. 19.

¹⁶⁰ UNIIIC, [First] *Report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council resolution 1595 (2005)*, cit., par. 222, pag. 62. L'ipotesi sostenuta da alcuni commentatori è che i servizi segreti siriani abbiano eliminato l'ex premier Hariri per arrestare il suo tentativo politico di sottrarre il Libano all'influenza di Damasco ed avvicinarlo all'Arabia Saudita e all'occidente al fine di fare rivivere il mito della "Svizzera mediorientale" andato in frantumi durante i quindici anni di guerra civile (1975-1990) ed i quasi trent'anni di occupazione militare siriana (1976-2005) eufemisticamente definiti dagli storici diplomatici come "pax siriana". Per inciso, il ritiro dell'esercito siriano è avvenuto nell'aprile 2005, proprio sull'onda delle proteste del popolo libanese per l'assassinio di Hariri e, soprattutto, delle pressioni diplomatiche internazionali. *Amplius* si veda N. SHEHADI, E. WILMSHURST, "The Special Tribunal for Lebanon: The UN on Trial?" in *Middle East International Law Briefing Paper*, July 2007, pagg. 3 e 4.

Segretario generale dell'ONU¹⁶¹, trapelante anche dallo *statement* del delegato russo, secondo cui la competenza materiale del Tribunale sarebbe focalizzata sul terrorismo in quanto mero reato comune¹⁶². La situazione fattuale che sottende l'istituzione del Tribunale speciale del Libano nonché la natura e l'oggetto degli atti che direttamente ed indirettamente lo hanno creato suggeriscono di considerare alla stregua di crimine internazionale il reato comune di terrorismo su cui il Tribunale ha giurisdizione. Del resto, non sembrerebbero mancare, almeno *prima facie*, le tre condizioni aggiuntive¹⁶³ che - secondo autorevole dottrina - integrano l'elemento oggettivo del crimine di terrorismo internazionale: 1) carattere transnazionale (gli effetti degli atti di rilievo penale devono travalicare - per persone coinvolte, mezzi impiegati e coefficiente di violenza sviluppata - i confini di un singolo Stato); 2) supporto di uno Stato¹⁶⁴, 3) minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

¹⁶¹ "While in all of these respects [legal basis, composition, standards of justice, rules of procedure and evidence] the special tribunal has international characteristics, *its subject matter jurisdiction or the applicable law remain national in character, however*" [corsivo nostro]. *Report of the Secretary-General on the establishment of a special tribunal for Lebanon*, cit., par. 7, pag. 2. "[T]he qualification of the crimes [is] limited to *common crimes* under the Lebanese Criminal Code" [corsivo nostro]. *Ibidem*, par. 25, pag. 6.

¹⁶² "United Nations practice in establishing tribunals shows that Chapter VII has been invoked only for the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and for the International Criminal Tribunal for Rwanda, *which deal with crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes - that is, international crimes. The jurisdiction of the Special Tribunal for Lebanon would not cover such crimes* [corsivo nostro]" (S/PV.6585, quarto capoverso, pag. 5).

¹⁶³ Tali condizioni sono aggiuntive rispetto alle tre ordinarie che integrano l'elemento oggettivo del terrorismo *tout court*: 1) commissione di atti di grave rilievo penale (e.g. omicidio, sequestro di persona...), 2) creazione di uno stato di terrore nella popolazione (o in un gruppo di persone) con l'intento di coartare lo Stato a compiere o ad astenersi dal compiere un determinato atto, 3) perseguimento di una finalità politica (assenza di finalità di lucro). *Amplius* si veda A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale*. (I. Diritto sostanziale), Bologna, 2005, pagg. 166-167.

¹⁶⁴ In dottrina si è sostenuto che il coinvolgimento di uno Stato non deve necessariamente sostanziarsi nelle ipotesi di "State sponsorship" - invero assai stringenti - di cui agli artt. 8 (direzione e controllo sui materiali esecutori) e 11 (riconoscimento di un atto commesso da privati come proprio) del Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati approvato dalla Commissione di Diritto Internazionale in seconda lettura il 3 agosto 2001; sarebbe, invece, sufficiente verificare la sussistenza di un mero "State support", categoria nella quale rientrano

Per poter qualificare gli attentati contro Hariri *et alii* come atti di terrorismo internazionale, i magistrati dello STL dovrebbero, ovviamente, cimentarsi nella ricostruzione della *figura criminis* in base al diritto internazionale generale vigente al *tempus commissi delicti*. Un lavoro non semplice ma comunque necessario per far salvo l'universalmente riconosciuto principio *nullum crimen sine praevia lege poenali* ¹⁶⁵. L'interpretazione in chiave internazionalistica del reato comune di terrorismo potrebbe essere considerata come una sorta di "adattamento evolutivo" delle norme libanesi alle mutate condizioni sociali della comunità internazionale. A tal fine, appaiono, almeno *prima facie*, soddisfatte le tre stringenti condizioni cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha subordinato la possibilità per i giudici penali di derogare legittimamente al principio della tassativa previsione dei reati: 1) aderenza della "nuova" *figura criminis* al nucleo essenziale di una fattispecie tipica, 2) sua compatibilità con i principi fondamentali del diritto internazionale penale, 3) sua ragionevole prevedibilità da parte dei destinatari ¹⁶⁶. La natura e lo scopo del trattato istitutivo dello STL certamente non osterebbero all'interpretazione proposta. Da ultimo, i futuri imputati non potrebbero dolersi di aver subito un'interpretazione a loro sfavorevole della norma libanese applicabile, atteso che la prova del crimine di terrorismo internazionale (cui si connettono, come detto, condizioni aggiuntive) sarebbe alquanto più onerosa per i magistrati dello STL.

almeno tre fattispecie: il sostegno attivo (addestramento, equipaggiamento, finanziamento, assistenza logistica), mancata adozione di misure idonee a prevenire, nell'ambito del proprio territorio, l'organizzazione di attentati terroristici, violazione dell'obbligo di *aut dedere aut judicare* i presunti autori di atti terroristici. *Amplius* si veda MALZAHAN, "State Sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility" in *Hastings International and Comparative Law Review*, 2002, pagg. 83 e ss., 103 e 113.

¹⁶⁵ Quanto al complementare principio *nulla poena sine praevia lege poenali*, il ricorso alle norme previste, al *tempus delicti*, dall'ordinamento libanese per il reato comune di terrorismo resterebbe l'unica soluzione per non intaccare il vincolo dell'irretroattività.

¹⁶⁶ ECHR, C.R. v. United Kingdom, sentenza del 22 novembre 1995 (A335-C), parr. 33 e ss.

Ove, almeno in sede di giudizio, non si procedesse, quantomeno *ad abundantiam*, ad una interpretazione del reato comune di terrorismo conforme al diritto internazionale penale generale, si finirebbe per abbassare la statura del Tribunale, motivando di fatto la sua istituzione sulla base delle ragioni, per così dire, "meno ideali" (o, se si preferisce, "pragmatiche") che dal 2000 ad oggi hanno sotteso la creazione di corti "ibride", e cioè il deficit di capacità tecnica e/o di volontà della magistratura nazionale per perseguire gravi fattispecie criminose.

A queste condizioni, a più di settanta anni esatti dal fallimentare progetto di trattato predisposto nel novembre 1937 dalla Società delle Nazioni per la creazione di una corte penale internazionale competente a giudicare sulle violazioni di un'apposita (e contestuale) convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo, lo STL potrebbe rappresentare la prima giurisdizione penale "internazionalizzata" (beninteso: non "internazionale") per la repressione del terrorismo... internazionale *stricto sensu*¹⁶⁷. Al netto del tradizionale difetto di selettività¹⁶⁸, una straordinaria innovazione anche se si guarda al passato più recente, e cioè a quella conferenza diplomatica di Roma dell'estate 1998 in cui gli Stati, nel predisporre il testo dello Statuto della Corte Penale Internazionale, decisero di non includere il crimine di terrorismo internazionale sulla base della presunta mancanza di una definizione condivisa di terrorismo¹⁶⁹, del timore che l'operato della Corte fosse

¹⁶⁷ Per il testo delle due Convenzioni, si veda M. O. HUDSON, *International legislation. A collection of the text of multiple international instruments of general interest* (1935-1937), vol. VII, n. 402-505, Washington, 1941, pagg. 862-893.

¹⁶⁸ La competenza *ratione personae* dello STL è focalizzata sugli autori dell'attentato di Hariri: i responsabili degli altri 14 attentati (la cui lista, redatta dalla IIIC - S/2006/161 - è allegata allo Statuto del Tribunale) potranno essere perseguiti solo se e in quanto sarà provata l'esistenza di un legame con il primo - "criminal intent (motive), the purpose behind the attacks, the nature of the victims targeted, the pattern of the attacks (modus operandi) and the perpetrators" (art. 1 dello Statuto dello STL).

¹⁶⁹ In realtà, come sottolineato da autorevole dottrina (A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale*, op. cit., pagg. 162-163), quello che manca non è la definizione del crimine di terrorismo internazionale, bensì l'accordo sull'eccezione della definizione. Dall'inizio degli anni Settanta del secolo scorso i Paesi di quello che un tempo si chiamava "Terzo Mondo" sono rimasti tenacemente ancorati all'idea che la nozione di terrorismo internazionale non debba comprendere gli atti di violenza

"politicizzato", della convinzione di fondo che il terrorismo è un fenomeno criminale più efficacemente perseguibile attraverso la cooperazione giudiziaria internazionale.

perpetrati dai c.d. "freedom fighters", ossia gli individui e i gruppi che lottano per l'attuazione del principio di autodeterminazione dei popoli. I Paesi avanzati si sono sempre rifiutati di accettare una tale accezione.

CAPITOLO IV

SULL'EFFICACIA DELLE RISOLUZIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

4.1 LE RISOLUZIONI SONO EFFICACI NELLA PRASSI?

Il quesito sull'efficacia delle risoluzioni non è un quesito semplice. Abbiamo più volte ribadito che le risoluzioni hanno un contenuto estremamente eterogeneo, dimostrato nel terzo capitolo con l'analisi di questioni specifiche. La risposta, quindi, non è univoca ma deve essere diversificata caso per caso.

Nel caso iracheno, la risoluzione 678 del 1990, è risultata efficace. Con essa sono iniziate, nella notte tra il 16 e il 17 gennaio del 1991 le operazioni militari volte a liberare il Kuwait. Purtroppo però essa è stata preceduta da una lunga serie di altre risoluzioni, specificate nel preambolo¹⁷⁰, che fanno sorgere leciti dubbi sul rispetto di esse da parte dell'Iraq; mi spiego meglio, se fossero state immediatamente attuate probabilmente non ci sarebbe stato bisogno di adottarne altre, tra l'altro rafforzative delle precedenti, quindi di contenuto analogo. Proprio per questo risulta notevole la difficoltà di dichiarare se lo strumento oggetto dell'interna trattazione sia efficace. Nella medesima ipotesi infatti esso potrebbe risultare allo stesso tempo efficace e non.

Lo stesso ragionamento deve essere applicato al caso somalo, nel quale la risoluzione 794 del 1992 è stata preceduta da altre. Con essa viene riconosciuta la tragedia umanitaria vissuta dalla popolazione civile. La missione denominata "Restore Hope" risultò di per sé fallimentare. Se con le precedenti risoluzioni, in particolare la 733 e la 746, vennero create forze di pace (UNOSOM), la successiva, la 794, con cui il Consiglio autorizzava gli Stati membri e il Segretario Generale a creare con ogni mezzo necessario un ambiente sicuro per le operazioni militari,

¹⁷⁰ Vedi pag. 46.

è stato, di fatto, un assoluto insuccesso oltre che per il Consiglio di Sicurezza, per l'intera organizzazione. A questo punto il quesito diventa il seguente: dobbiamo considerare le risoluzioni efficaci in quanto strumenti utilizzati per la creazione di forze di pace (UNOSOM), oppure sono da considerare inefficaci visto il fallimento dell'operazione "Restore Hope"?

Passiamo al caso Haiti. La risoluzione 841 del 1993 stabiliva un embargo sulla fornitura di armi e petrolio con l'obiettivo di ristabilire la democrazia, già peraltro previsto precedentemente dagli Stati americani senza alcun effetto. L'embargo venne prima sospeso e poi ripristinato con la risoluzione 873 del 1993. Il contenuto di essa venne ampliato con la risoluzione 917 del 1994. Venne infine adottata la risoluzione 940 del 1994, visto che le precedenti non avevano prodotto alcun risultato, con lo scopo di autorizzare un intervento militare sull'isola. La minaccia di tale intervento produsse finalmente i risultati sperati e venne ripristinata la democrazia. Ancora una volta le osservazioni fatte per le altre ipotesi non cambiano. Non è chiaro, infatti, se la risoluzione può essere considerata efficace o meno. Anzi in questo caso potremmo aggiungere che se l'intervento del Consiglio ha avuto senza dubbio un esito positivo, le risoluzioni di per sé hanno avuto esiti altalenanti.

Passiamo all'analisi delle risoluzioni più recenti, prese in considerazione nel terzo capitolo. Molto interessante, ai nostri fini, è la risoluzione 1368 del 2001 la quale ha espresso una forte condanna agli attentati dell'11 settembre. In questo caso la situazione muta completamente. Per quanto vi sia stato un intervento del Consiglio di Sicurezza, questo non si è concretizzato nella creazione di forze di pace, come nel caso somalo o nel ripristino della democrazia come nel caso di Haiti, ma nella dichiarazione che gli attentati terroristici debbano essere considerati una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Come potrebbe non essere efficace una risoluzione dichiarativa? Il Consiglio si limita, nella fattispecie, a formulare un'ulteriore ipotesi

rientrante del VII capitolo della Carta delle Nazioni Unite. A questo proposito quindi dovremmo concentrarci sul concetto di efficacia. L'effetto di un atto adottato da un organo, qui il Consiglio di Sicurezza, si esplica nel momento in cui ne scaturisce una qualche applicazione concreta (ad esempio un embargo). Questa osservazione ci riporta all'origine della trattazione, dove ho affermato che le risoluzioni hanno la caratteristica di raggiungere una molteplicità di scopi e di essere utilizzate per i fini più disparati, concetto comunque ribadito più volte nel presente lavoro. Quindi adesso sembra chiaro che in queste ipotesi, ovverosia quando il Consiglio ha una funzione per così dire "dichiarativa" o si limita a classificare un determinato crimine internazionale¹⁷¹ non pare del tutto corretto parlare di efficacia. Il Consiglio infatti non obbliga gli Stati ad alcunché ma si limita a classificare un fatto, peraltro già verificatosi.

Non tutte le più recenti risoluzioni sono di questa tipologia. Esempi di embarghi sono costituiti dalle risoluzioni 1695 del 2006 e 1874 del 2009 in relazione alla Corea del Nord. Anche qui trattandosi di interventi concreti, operativi, da parte del Consiglio, è opportuno porsi delle domande e riflettere sulla loro efficacia. Esattamente come negli altri casi, analoghi a questo, i risultati sono stati deludenti. Le sanzioni economiche non hanno avuto alcun effetto sui beni di lusso tra Corea del Nord e il suo principale partner commerciale, la Cina. La mancanza di esiti apprezzabili non sorprende visti i precedenti appena analizzati.

Per concludere ho deciso di considerare un ultimo aspetto delle risoluzioni. Quelle che sono state adottate per la costituzione di organi, come la Corte Speciale del Sierra Leone.

Sorprendentemente in questa ipotesi lo strumento ha raggiunto gli obiettivi sperati nonostante fosse stato utilizzato addirittura come mezzo

¹⁷¹ Un esempio è costituito dalla risoluzione 1820 del 2008 con la quale è stato considerato lo stupro come arma di guerra un crimine contro l'umanità.

indiretto. Il Consiglio di Sicurezza, infatti, emanando la risoluzione 1315 del 2000, la quale prevedeva la necessità di un accordo tra il Segretario Generale delle Nazioni Unite e il Governo del Sierra Leone, ha posto in essere le fondamenta per la Corte Speciale, istituita per giudicare le persone maggiormente responsabili dei crimini commessi nella Repubblica del paese africano. Parlo di efficacia visto che l'obiettivo primario dell'organizzazione internazionale è stato raggiunto immediatamente. Si tratta della terza Corte penale istituita dalle Nazioni Unite, di cui ho ampiamente trattato nel terzo capitolo. Quello che interessa adesso è la capacità con cui questa volta il Consiglio è riuscito a determinare un esito positivo della questione.

È necessario fare un passo indietro e ricordare che lo stesso obiettivo è stato raggiunto con la creazione dei tribunali internazionali per la ex Jugoslavia e per il Ruanda, questa volta con un intervento diretto del Consiglio di Sicurezza. In tutte queste ipotesi le risoluzioni sono state assolutamente idonee al raggiungimento degli scopi prefissati, sono state in grado di creare organi internazionali. A confermare questa tesi viene in aiuto un quarto tribunale costituito con le medesime modalità di quello della Sierra Leone, il Tribunale speciale del Libano. Nel momento in cui il Consiglio ha una funzione per così dire "costitutiva" i risultati sono positivi.

Per tutte quelle ipotesi in cui le risoluzioni sono apparse inefficaci, il rimedio che da molti è stato auspicato consisterebbe nella riforma del Consiglio di Sicurezza.

4.2 I LIMITI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA E LA NECESSITÀ DI UN RIFORMA

La rivendicazione di una riforma del Consiglio di Sicurezza, da tempo avanzata sia in ambito intergovernativo che della società civile, risale ad un tempo ancora precedente alla nascita delle Nazioni Unite: l'insoddisfazione dei paesi medi e piccoli maturata nel corso della

Conferenza di San Francisco, in cui gli interessi degli Stati Uniti e di quelli che sarebbero divenuti membri permanenti erano scientificamente prevalsi¹⁷², li aveva infatti spinti a chiedere con successo l'inserimento nella Carta della disposizione che prevedeva la convocazione di una conferenza di revisione entro e non oltre la decima sessione dell'Assemblea generale (art. 109.3). Ma alle critiche provenienti dall'ambito intergovernativo, che riguardavano soprattutto l'iniquità della composizione del Consiglio e del suo processo decisionale, nonché la sua mancanza di rappresentatività, si aggiungevano quelle poste dalla società civile, che ne mettevano in discussione soprattutto l'efficacia, cioè la sua idoneità ad assolvere al compito ad esso assegnato dalla comunità internazionale. Già durante la Conferenza di San Francisco, man mano che le indiscrezioni sugli accordi raggiunti trapelavano, una crescente delusione si diffondeva in diversi ambienti di società civile, principalmente negli Stati Uniti: coloro che, soprattutto organizzazioni federaliste, ritenevano che l'esperienza della Società delle Nazioni avrebbe dovuto insegnare che il problema della guerra sarebbe stato risolto solo grazie ad un'autentica organizzazione sopranazionale, entrarono in fibrillazione. Era ormai chiaro che dalla Conferenza non sarebbe uscito un governo mondiale, ma un nuovo sistema di sicurezza collettiva¹⁷³.

La teoria della sicurezza collettiva si basa sull'idea secondo cui la garanzia della pace passa attraverso il mantenimento dello status quo,

¹⁷² Oltre naturalmente al fatto che le principali decisioni erano state precotte dalle grandi potenze in vertici precedenti, in particolare alla conferenza di Dumbarton Oaks (21 agosto-7 ottobre 1944), e presentate a San Francisco con modesti margini di manovra da parte del resto della comunità internazionale, le regole di procedura della Conferenza erano state concepite in modo da permettere un'apparente apertura al contributo di tutti i paesi ed una loro attiva partecipazione, ma da garantire la parola decisiva di diritto e di fatto alle grandi potenze: v. HURD I., *After Anarchy. Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, Princeton University Press, Princeton 2007, pp. 84 e ss.

¹⁷³ Tra le critiche più incisive della teoria e della pratica della sicurezza collettiva ricordiamo LORD LOTHIAN (Philip Kerr), *Il pacifismo non basta*, Il Mulino, Bologna 1986; REVES E., *Anatomia della pace*, Il Mulino, Bologna 1990, pp. 173-190.

inteso come conservazione dell'ordine internazionale esistente e tutela assoluta della sovranità di ogni membro della comunità internazionale. Qualsiasi minaccia o rottura dell'ordine internazionale avrebbe dato luogo alla reazione automatica dell'intera comunità degli stati, senza riguardo alla potenza dell'aggressore o all'interesse nazionale immediato del singolo paese, dato che l'obiettivo della difesa dello status quo e della pace, generalmente condiviso, avrebbe avuto il sopravvento.

L'effetto di deterrenza esercitato dalla potenza soverchiante della comunità internazionale avrebbe così reso la guerra altamente improbabile e, una volta scoppiata, questa sarebbe stata rapidamente risolta con la punizione dell'aggressore ed il ristabilimento dell'ordine. Ciò avrebbe permesso di rompere con il dilemma della sicurezza connaturato all'anarchia internazionale ¹⁷⁴ sterilizzando qualsiasi variazione nella distribuzione del potere, poiché ogni paese avrebbe potuto contare sulla garanzia della propria sicurezza offerta dalla forza invincibile della comunità internazionale. La visione realista e neo-realista tradizionale secondo la quale ad un ordine internazionale ne sarebbe seguito prima o poi un altro basato su una diversa distribuzione della potenza e originato da una nuova guerra costituente¹⁷⁵, sarebbe stata dunque superata. La teoria della sicurezza collettiva costituiva lo strumento politico per la pace più avanzato che la cultura politica del 1945, basata sulla centralità della sovranità dello stato, consentisse. Essa infatti aspirava ad ottenere lo stesso risultato dell'accentramento della forza fisica legittima in seno ad un governo mondiale, surrogandone il potere coercitivo con la potenza dell'intera comunità internazionale. La

¹⁷⁴ Per dilemma della sicurezza si intende la spirale insicurezza-corsa agli armamenti provocata dall'anarchia internazionale e dalla conseguente teoria della ragion di stato, che pone la sicurezza al vertice delle preoccupazioni politiche di uno stato: la paura del vicino spinge al riarmo, provocando analogo comportamento nel vicino, fino al risultato inevitabile della guerra: v. BONANATE L., Istituzioni di relazioni internazionali, Giappichelli, Torino 2002, p. 92.

¹⁷⁵ GILPIN R., Guerra e mutamento nella politica internazionale, Il Mulino, Bologna 1989.

pace perpetua sarebbe stata così compatibile con il decentramento delle funzioni giuridiche - legislativa, esecutiva e giurisdizionale - tipico del tradizionale ordinamento internazionale westfaliano¹⁷⁶.

L'istituzionalizzazione della teoria è stata operata dalla Carta delle Nazioni Unite proprio con la creazione del Consiglio di Sicurezza, che però ha introdotto un momento di valutazione politica nel meccanismo di intervento della comunità internazionale, producendo due risultati: primo, i redattori della Carta hanno permeato di realismo il sistema, muovendo dalla banale constatazione che non è pensabile che la generalità degli stati possa rispondere automaticamente a qualsiasi aggressione; nel contempo, tuttavia, essi hanno minato le stesse basi di efficacia della teoria, subordinando la pace alla volontà e all'interesse di cinque potenze in grado di decidere non solo come, ma anche se l'ONU debba intervenire, deteriorando la fiducia nel sistema da parte dei membri della comunità internazionale, non più certi di poter contare su un'automatica assistenza in caso di bisogno. La probabilità di inazione da parte del Consiglio, tutt'altro che remota come dimostrato dalla storia delle Nazioni Unite, non poteva che portare alla necessità di alleanze o di meccanismi di sicurezza alternativi a quello universale (come ad esempio quelli regionali), che nel tempo sono effettivamente proliferati. Né le rassicurazioni dei membri permanenti offerte a San Francisco ai piccoli paesi, con le quali esse si impegnavano ad usare lo strumento del veto solo nel caso in cui il proprio interesse vitale fosse direttamente minacciato, potevano sortire grande effetto, perché la realtà dei rapporti internazionali smentì ben presto i buoni propositi: un'analisi delle cause più frequenti di veto dimostra come esso sia stato utilizzato nella maggior parte dei casi non per proteggere interessi vitali, ma per bloccare l'ingresso di paesi indesiderati, per impedire l'elezione di un Segretario generale non gradito, per impedire l'adesione di un paese allo

¹⁷⁶ANDREATTA F., Istituzioni per la pace. Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex Jugoslavia, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 51-60.

statuto della Corte Internazionale di Giustizia, per impedire l'espulsione di un paese dall'organizzazione o, più in generale, per logiche propagandistiche tipiche della guerra fredda. Il veto, poi, ha da sempre esercitato sulla vita del Consiglio di Sicurezza e dell'intero sistema delle Nazioni Unite un effetto ben maggiore di quanto le statistiche sul suo utilizzo lascino intendere: da un lato, è sufficiente infatti la sola minaccia di veto per impedire che si giunga ad una votazione su una questione e perfino che se ne discuta in seno al Consiglio (c.d. effetto prenatale del veto)¹⁷⁷; dall'altro, il suo impatto si ripercuote ben aldilà del Consiglio di Sicurezza, fino a colpire l'intera funzionalità del sistema ONU: solo per citare un esempio, quando la Corte Penale Internazionale entrò in funzione, l'1 luglio 2002, gli Stati Uniti non esitarono a minacciare il veto su ogni futura operazione di peacekeeping se non fosse stata concessa l'immunità ai propri soldati rispetto alla giurisdizione della Corte.¹⁷⁸

Infine, va messo in luce come la Carta, prescrivendo l'assenso dei cinque membri permanenti solo in caso di decisioni politiche, cioè non procedurali, non specifica tuttavia quando una decisione debba definirsi tale, con la conseguenza che le grandi potenze hanno potuto imporre la prassi secondo cui la decisione se considerare una questione procedurale richiede a sua volta l'unanimità dei membri permanenti. In diverse circostanze si è verificato dunque il fenomeno del doppio veto: il primo

¹⁷⁷ WILCOX F. – MARCY C., *Proposals for changes in the United Nations*, Brookings Institution, Washington 1955, pp. 315-316. Il fenomeno era particolarmente evidente durante la guerra fredda a causa soprattutto dell'atteggiamento ostruttivo dell'Unione Sovietica, ma ha mantenuto la sua rilevanza anche in epoca successiva, basti pensare che l'intervento in Kosovo del 1999 è avvenuto al di fuori delle Nazioni Unite senza che neppure si fosse tenuta una votazione formale in Consiglio, a causa della notoria contrarietà di Russia e Cina ad interventi lesivi della sovranità nazionale. Analoga circostanza si è verificata nel caso della guerra in Iraq del 2003, quando non si è avuta alcuna votazione in Consiglio per la notoria contrarietà di Francia, Cina e Russia.

¹⁷⁸ Sotto tale minaccia, gli Stati Uniti ottennero dal Consiglio di Sicurezza la risoluzione 1422 del luglio 2002 che garantiva loro un'immunità di 12 mesi.

per impedire la qualificazione di una questione come procedurale, ed il secondo per impedire l'adozione di una risoluzione su tale questione¹⁷⁹.

Ma l'efficacia del Consiglio di Sicurezza non si misura solamente nella fluidità del processo decisionale. Una delle novità portate dalle Nazioni Unite era l'idea che la nuova organizzazione, contrariamente alla Società delle Nazioni, dovesse essere dotata degli artigli necessari per mantenere la pace e la sicurezza internazionale, il che sarebbe stato garantito dall'aderenza dell'organizzazione alla distribuzione del potere, in modo che qualsiasi risoluzione adottata dal Consiglio avesse dietro di sé la potenza militare ed economica dei membri permanenti (ma anche degli altri) che l'avrebbero fatta rispettare. Fallito il tentativo dell'accentramento della forza, a causa della mancata applicazione degli artt. 43 e ss. della Carta, e paralizzato il Consiglio dalle contrapposizioni della guerra fredda, lo strumento principale di azione delle Nazioni Unite divenne il peacekeeping, cioè operazioni di interposizione che, secondo il modello disegnato dal Segretario generale Dag Hammarskjöld nel contesto della crisi di Suez del 1956, si sarebbero servite esclusivamente di truppe messe a disposizione da medie potenze e non provenienti dai membri permanenti, dato che lo scopo di queste operazioni era di immunizzare crisi periferiche dal batterio della guerra fredda¹⁸⁰. Il risultato fu che tra il 1945 ed il 1989 i membri permanenti fornirono quasi sempre contributi marginali dal punto di vista militare, ridimensionando così l'effettività dell'organizzazione; d'altro canto, si

¹⁷⁹ BAYLEY S. – DAWS S., *The procedure of the UN Security Council*, Clarendon Press, Oxford 1998, p. 125.

¹⁸⁰ MACQUEEN N., *The United Nations since 1945. Peacekeeping and the cold war*, Longman, London 1999, pp. 27 e ss. In particolare, Hammarskjöld rimarcò espressamente tale esigenza in seguito al successo della prima operazione di peacekeeping, quando sottopose all'Assemblea generale un documento sulle lezioni da trarre da quell'esperienza: *Ibidem*, pp. 96-98. Coerentemente, la maggior parte delle truppe venne fornito durante la guerra fredda da medie potenze, medie nel duplice senso di occupare una posizione mediana (ma non necessariamente neutrale) nello spettro est-ovest, e di essere sufficientemente attrezzata per far fronte ai compiti assegnati ma non troppo potente da incutere timori nei paesi ospitanti le operazioni: Canada, Norvegia, Svezia, Danimarca, India, Finlandia, Indonesia...

produceva l'odioso paradosso secondo cui essi decidevano se, quando e come utilizzare truppe che erano messe a disposizione da paesi terzi, i quali erano privi di reale potere decisionale nel contesto dell'ONU e nella maggior parte dei casi assenti dal Consiglio di Sicurezza, ponendo a quest'ultimo anche crescenti problemi di legittimità. Contrariamente alle aspettative, la situazione è solo parzialmente mutata dopo la fine della guerra fredda, dato che ancora oggi il maggior contributo in termini di truppe è offerto da paesi in via di sviluppo: nei primi quattro mesi del 2008, ad esempio, i maggiori contributori tra i membri permanenti, cioè Cina e Francia, si sono collocati rispettivamente al 12° e 13° posto in termini di fornitura di truppe, mentre Gran Bretagna, Stati Uniti e Russia occupano il 42°, 43° e 44° posto, superati sia da paesi come l'Italia e la Germania (9° e 29° posto) che chiedono, seppur in modi diversi un seggio permanente, sia da paesi che nella loro storia sono stati eletti membri a rotazione solo una volta, come l'Uruguay (1965-66), 10° in classifica, o come il Rwanda (1994-95), 8° in classifica¹⁸¹. Ancora oggi le grandi potenze sono affette da una vera e propria "allergia" a servire sotto il comando delle Nazioni Unite:¹⁸² un tempo il fenomeno toccava soprattutto gli Stati Uniti (la cd. "sindrome di Mogadiscio")¹⁸³, ma successivamente colpì Francia e Gran Bretagna, che anche quando riuscirono a vincere le proprie resistenze intervenendo per rinforzare delle operazioni ONU, come in Sierra Leone, in Congo ed in Costa d'Avorio, lo fecero sotto comandi nazionali separati. Se a completamento del quadro facciamo osservare come Stati

¹⁸¹ I dati sull'offerta di truppe sono reperibili sul sito del Global Policy Forum: <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/pktp08.htm>; quelli sulla membership del Consiglio di Sicurezza sul sito delle Nazioni Unite: http://www.un.org/sc/list_eng5.asp.

¹⁸² LAURENTI J., What "reinforcement" for the Security Council?, in ORTEGA M. (ed.), *The European Union and the United Nations: partners in effective multilateralism*, Chaillot Paper n. 76, European Union Institute for Security Studies, 2005, p. 71: <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai78.pdf>

¹⁸³ L'espressione si riferisce alla debacle dell'operazione di pace in Somalia, che spinse Bill Clinton nell'ottobre del 1993 a ritirare dal paese le proprie truppe e successivamente a limitarne drasticamente l'offerta per analoghe missioni.

Uniti, Francia e Cina compaiano rispettivamente al 1°, 3° e 6° posto nella classifica del 2007 tra i maggiori debitori nei confronti dell'ONU, con uno stock di debito che da anni non accenna a diminuire¹⁸⁴, non possiamo che trarre la conclusione che i membri permanenti, ai cui privilegi dovrebbero corrispondere responsabilità speciali, sono stati i primi a minare l'efficacia del Consiglio di Sicurezza, alimentandone anche la delegittimazione a causa del giustificato risentimento degli altri membri delle Nazioni Unite.

La maggior parte della letteratura scientifica sul Consiglio di Sicurezza descrive il rapporto tra efficacia e rappresentatività, come un trade-off¹⁸⁵: più aumenta l'una, più diminuisce l'altra e viceversa. In realtà, se è vero che, come qualsiasi studioso di organizzazione può dimostrare, l'aumento dei membri di un organo danneggia la sua efficienza e per questa via la sua efficacia – e ciò è particolarmente vero per il Consiglio di Sicurezza, per il quale la velocità di decisione costituisce un valore fondamentale¹⁸⁶ - d'altro canto l'efficacia del Consiglio di Sicurezza

¹⁸⁴ I dati sono tratti dall'osservatorio del Global Policy Forum: <http://www.globalpolicy.org/finance/tables/core/debt07.htm>. Il debito statunitense, in particolare, pari a 2,6 miliardi di dollari, rappresenta la metà del debito complessivo degli stati verso l'organizzazione. In particolare, l'ambasciatore delle Filippine Carlos Romulo, non presente a San Francisco poiché il suo paese non era stato invitato, si sarebbe rivelato il più tenace contestatore degli equilibri del Consiglio che emarginavano il continente asiatico: F. Wilcox - C. Marcy, op. cit., p. 303.

¹⁸⁵ Uno su tutti PASCAL J., *Réforme de l'ONU?: Choisir entre représentativité et efficacité*, in "Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger", n. 4, 2005. Edward Carr coglieva il punto con riferimento alla Società delle Nazioni: "Increases in membership...gave a permanent preponderance to the minor Powers. The Council, in becoming «more representative», lost much of its effectiveness as a political instrument": CARR E., *The twenty years' crisis, 1919-1939*, MacMillan, London 1942, p. 39. Del resto questo è stato l'approccio alla riforma del Consiglio di Sicurezza storicamente adottato in sede intergovernativa, con le grandi potenze a privilegiare l'efficacia per impedire l'espansione dell'organo e giustificare il proprio status speciale, ed i piccoli paesi a spingere per il rafforzamento della rappresentatività.

¹⁸⁶ Già oggi in molti sostengono che una membership estesa a 15 membri costituisca il limite difficilmente valicabile: le giornate nel Consiglio si consumano nella lettura di lunghi testi preparati nelle capitali ed i negoziati sono difficili e laboriosi; le consultazioni con le capitali, poi, considerati i fusi orari, appesantiscono ulteriormente la vita del Consiglio: PAUL J. – NAHORY C., *Theses towards a democratic reform of the UN Security Council*, Global Policy Forum, 13 July 2005, p. 5: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2005/0713theses.htm>

dipende anche dalla sua capacità strutturale di attrarre il supporto finanziario, militare e diplomatico necessario ad implementare effettivamente le sue decisioni: nonostante i membri delle Nazioni Unite, sottoscrivendo e ratificando la Carta, abbiano accettato il principio secondo cui il Consiglio di Sicurezza agisce in nome dell'intera comunità internazionale ed essi abbiano assunto, di conseguenza, l'obbligo di accogliere ed implementare le sue decisioni (artt. 24.1 e 25), è evidente che se gli interessi della maggioranza degli stati membri non sono rappresentati nel Consiglio, è improbabile che quest'ultimo ottenga il rispetto delle proprie risoluzioni¹⁸⁷. Il tema è oggi particolarmente rilevante dato che, come i grandi fallimenti delle operazioni di pace degli anni '90 hanno dimostrato, le Nazioni Unite si sono trovate a patire dal 1989 un sovraccarico di input, nella misura in cui da un lato i conflitti che necessitano di un loro intervento sono drasticamente aumentati¹⁸⁸, dall'altro le domande politiche che tali conflitti rivolgono all'Organizzazione sono più complesse: non solo e non tanto difesa della sovranità dello stato, ma tutela dei diritti umani degli individui coinvolti, disarmo delle fazioni in lotta, sminamento, difesa dei convogli umanitari, ricostruzione dello stato, della società civile, dell'economia di un paese oggetto di disgregazione, e così via. La capacità del Consiglio di rispondere con output adeguati influisce direttamente sull'autorità ad esso riconosciuta e dunque, in ultima analisi, sulla sua legittimità¹⁸⁹. Le Nazioni Unite hanno dunque bisogno,

¹⁸⁷ RUSSETT B. – O'NEILL B. – SUTTERLIN J., *Breaking the restructuring longjam*, in RUSSETT B. (ed.), *The once and future Security Council*, St. Martin's Press, New York 1997, pp. 154-156. Questa verità ha trovato ampia conferma soprattutto in tema di sanzioni, regolarmente ignorate da molti paesi.

¹⁸⁸ 4 Come notato da Paul Kennedy, uno dei principali problemi dell'ONU del post guerra fredda è rappresentato semplicemente dal fatto che ci sono troppi conflitti: KENNEDY P., *The parliament of man. The past, present, and future of the United Nations*, Random House, New York 2006, p. 105.

¹⁸⁹ David Easton parla a proposito del sistema politico di crisi di sovraccarico, che rende difficoltosa la risposta del sistema politico in termini di produzione di output, determinando una crisi di governabilità e, in definitiva, una crescente delegittimazione dell'autorità politica. Tale ragionamento, concepito originariamente da Easton per il sistema politico statale, può essere applicato anche al sistema politico globale e all'autorità politica delle Nazioni Unite: si veda a tal proposito EASTON D., *A system*

se possibile più che in precedenza, del coinvolgimento e del sostegno di quanti più membri possibile per rispondere a tali sollecitazioni.

È opportuno sottolineare come il sistema di equa distribuzione geografica previsto dall'art. 23 e dalle sue successive applicazioni abbia non soltanto portato a frustrare qualsiasi aspirazione alla rappresentatività per il Consiglio di Sicurezza, ma sia in buona parte responsabile anche dell'inefficacia del principale organo delle Nazioni Unite.

Data la disapplicazione degli artt. 43 e ss. della Carta, una delle principali funzioni esercitate dal Consiglio di Sicurezza è divenuta quella di legittimazione del comportamento degli stati aumentando, ad esempio, i costi politici di azioni contrarie al diritto o all'ordine internazionale, oppure di azioni unilaterali. Anche questa azione del Consiglio viene tuttavia compromessa da un deficit di legittimità che, a sua volta, lo affligge. Come notato da Hurd, la legittimità delle Nazioni Unite ha sempre poggiato sulla correttezza delle sue procedure, e questo è un principio che le grandi potenze hanno impostato già nel 1945, applicandola alla conferenza di San Francisco: questa ha infatti prodotto un'organizzazione con caratteristiche, come il diritto di veto, approvate in modo corretto e per questo legittime, ma senza che esse potessero essere concretamente negoziate da parte dei piccoli paesi. Analogamente, le decisioni dell'ONU non derivano la loro legittimità dal loro contenuto, ma dal fatto che provengono dal Consiglio di Sicurezza, l'organo incaricato dalla comunità internazionale di produrle. E questo, a sua volta, non deriverebbe la propria legittimità dalla sua composizione, ma dalle sue procedure¹⁹⁰.

analysis of political life, Wiley & Sons, New York 1965 e URBANI G., L'analisi del sistema politico, Il Mulino, Bologna 1971, pp. 230 e ss.

¹⁹⁰ HURD I., op. cit., p. 84.

Il dato empirico dimostra tuttavia che tale impostazione sta vacillando. La legittimità del Consiglio è danneggiata dal deficit di rappresentatività e di efficacia, ma non si esaurisce in questi elementi. Le anomalie registrate da Schwartzberg nella frequenza con cui i paesi non baciati dal privilegio della membership permanente accedono al Consiglio di Sicurezza ci forniscono una prima spiegazione: in un sistema in cui non esiste un efficace meccanismo attraverso cui i paesi membri del Consiglio possano rappresentare il resto della comunità internazionale, la frequenza di accesso all'organo acquisisce infatti un grande rilievo. Ebbene l'isola delle Mauritius, con una popolazione di 1.2 milioni di abitanti, ha servito nel Consiglio per quattro anni come l'Indonesia, cioè il quarto paese più popoloso al mondo; il Messico è stato membro del Consiglio per cinque anni quando Panama, con una popolazione 35 volte inferiore, lo è stata per otto. Ad oggi ben 73 paesi non sono mai stati eletti al Consiglio e la spiegazione non sempre è cristallina.

In alcuni casi i paesi in questione, come l'Arabia Saudita, il Sudafrica, la Birmania, sono od erano considerati “stati canaglia”. In sé, il trattamento ad essi riservato, se fosse deciso sulla base di parametri uniformi e condivisi contribuirebbe ad aumentare e non a diminuire la legittimità dell'organo: se il contributo alla pace e alla sicurezza internazionale non fosse inteso solamente in termini di risorse economiche e di truppe, ma in termini di rispetto dei diritti umani, di stabilità interna (giacché ormai è riconosciuto anche dal Consiglio di Sicurezza che guerre civili e violazioni massicce dei diritti umani all'interno di un paese costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale¹⁹¹), di contributo all'integrazione regionale o di azione (diplomazia, ad esempio) a favore della pace, e se tale più ampio parametro ricoprisse l'adeguata centralità nell'applicazione dell'art. 23 della Carta, il ruolo legittimante del Consiglio ne uscirebbe

¹⁹¹ MACFARLANE S.N. – KHONG Y.F., *Human security at the UN. A critical history*, Indiana University Press, Bloomington 2006, pp. 166 e ss.

rafforzato¹⁹². Purtroppo, però, questo non è un principio seguito per gli organi di stati dell'ONU¹⁹³ e, analogamente al caso della Commissione Diritti Umani, gioca contro la legittimità del Consiglio il fatto che siano stati eletti come membri a rotazione paesi non certo annoverabili tra i “good citizens” della comunità internazionale come l'Iraq, la Giordania, l'Iran o la Spagna sotto il regime franchista, oppure, ancora, il Rwanda nel biennio 1994-1995, che ha potuto così svolgere un ruolo di primo piano nel bloccare l'intervento della comunità internazionale contro il genocidio che nel frattempo si stava compiendo sul suo territorio¹⁹⁴.

La realtà è stata ben illustrata da paesi come il Messico, che hanno constatato direttamente l'eccessiva politicizzazione del processo di selezione dei membri a rotazione ed il ruolo schiacciante in esso giocato dai cinque membri permanenti, il peso insufficiente ricoperto dal merito, l'alto prezzo da pagare per il paese candidato nel corteggiare i membri dell'Assemblea generale¹⁹⁵. A ciò vanno aggiunte le difficili condizioni di lavoro del membro non permanente durante il biennio di servizio, che ne indeboliscono, se non neutralizzano, il peso nel processo decisionale

¹⁹² Su linee simili, ad esempio, è Bargiacchi, che propone tra le riforme possibili l'aumento di giuridicità del Consiglio di Sicurezza, valorizzando quale criterio per l'elezione a membro a rotazione proprio il contributo giuridico-diplomatico dello stato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: v. BARGIACCHI P, *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 171-246.

¹⁹³ Gli organi di stati sono in genere contrapposti agli organi di individui, che in genere sono composti da personalità scelte intuitu personae, cioè in base alle loro qualità. Tra questi ultimi, ad esempio, i Comitati che sovrintendono ai Patti dell'ONU sui diritti umani.

¹⁹⁴ Si veda il Rapporto dell'Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda del 15 December 1999: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf?OpenElement>. L'inchiesta, presieduta dall'ex primo ministro svedese Ingvar Carlsson, è stata commissionata dal Segretario generale Kofi Annan nel marzo 1999. Analogo ragionamento si applica naturalmente anche ai membri permanenti, la maggior parte dei quali non brilla nel rispetto del diritto internazionale, a cominciare dal diritto internazionale dei diritti umani. Come noto, Stati Uniti e Gran Bretagna, da ultimi, hanno promosso una guerra illegale in Iraq, mentre Russia e Cina bloccano regolarmente l'intervento della comunità internazionale in caso di violazioni massicce dei diritti umani.

¹⁹⁵ MALONE D., *Eyes on the prize: The quest for non-permanent seats on the UN Security Council*, in “Global Governance”, vol. 6, n. 1, January-March, 2000, pp. 3-23.

del Consiglio, specie quando si tratta di un paese eletto molto raramente: come l'ambasciatore di un piccolo paese ha fatto notare, il primo anno di permanenza viene speso nell'ambientamento e nel cogliere appieno il proprio ruolo nel Consiglio¹⁹⁶, mentre il voto sulle questioni importanti spesso non è libero, bensì condizionato dalle minacce di ritorsione dei membri permanenti, e tra questi soprattutto gli Stati Uniti, che rendono estremamente costosa l'autonomia decisionale tanto che alcuni paesi piuttosto di subire danni e minacce preferiscono rinunciare all'elezione¹⁹⁷. Sottoposti a tali pressioni, non sorprende che i membri a rotazione non siano praticamente mai riusciti a trovare la coesione necessaria per esercitare il c.d. "sesto veto", in teoria reso possibile da un voto contrario di sette di essi (essendo di nove membri su quindici la maggioranza necessaria per approvare una risoluzione), per bloccare decisioni imposte dai cinque membri permanenti. A ben vedere questi fenomeni possono essere ricondotti alla contraddizione, che investe l'intera organizzazione, tra il principio di sovrana eguaglianza e la realtà dei rapporti di potere che governano le relazioni internazionali, che rende il primo evanescente. Si tratta, in altre parole, della tensione genetica che sta alla base dell'ordinamento internazionale westfaliano, quella tra legalità ed effettività, tra dritto e potenza, che le Nazioni Unite hanno tentato di risolvere attraverso il riconoscimento dei rapporti di potere, formalizzato nel direttorio dei cinque membri permanenti, e attraverso il principio di rappresentatività garantito dall'art. 23. Essendo quest'ultimo inadatto allo scopo, come abbiamo osservato, il delicato equilibrio si è spostato sulla politica di potenza, portando verso la delegittimazione il Consiglio e le Nazioni Unite; ciò è aggravato dal

¹⁹⁶ I dieci membri permanenti si sentono spesso come dei "turisti", o come passeggeri di breve periodo in un treno a lunga percorrenza, PAUL J. – MAHORY C., op. cit., p. 1.

¹⁹⁷ Il caso più clamoroso risale alla prima guerra del Golfo, quando gli Stati Uniti dapprima minacciarono lo Yemen affinché non votasse contro l'intervento multilaterale a guida statunitense nella regione, poi, non avendo ottenuto il comportamento desiderato, lo punirono ritirando tutti gli aiuti economici statunitensi di cui il paese fino ad allora aveva beneficiato.

fatto che lo stesso status speciale di membro permanente - che si giustificava sulla base del particolare contributo alle attività dell'ONU da parte dei paesi che ne beneficiano - diventa da un lato sempre più contestabile da parte di molti paesi in via di sviluppo¹⁹⁸, e dall'altro sempre più rivendicabile da parte di paesi, come la Germania e il Giappone, che non solo dal 1946 hanno risalito il ranking della potenza ma sono pronti, o lo hanno già fatto, a mettere a disposizione dell'ONU le loro truppe, e a tal fine hanno da tempo avviato un dibattito interno per rimuovere o superare per via interpretativa i limiti posti dalla loro costituzione¹⁹⁹. Lo status di membro permanente rappresenta in sé poi una ulteriore fonte di delegittimazione per il Consiglio di Sicurezza nella misura in cui i cinque paesi beneficiari hanno preteso, e di regola ottenuto, analoghe prerogative in tutti gli altri organi principali delle Nazioni Unite per effetto di un accordo informale chiamato “permanent member convention” dai cinque, ed “effetto cascata” dai suoi critici²⁰⁰.

D'altro canto, la stessa correttezza ed equità procedurale che avrebbe dovuto costituire la fonte primaria di legittimazione del Consiglio di Sicurezza, è ritenuta sempre più insufficiente perché l'intero processo

¹⁹⁸ In particolare, molti paesi in via di sviluppo hanno rafforzato le proprie rivendicazioni nel condividere tanto gli oneri quanto gli onori con i membri permanenti dopo episodi verificatisi nel contesto di operazioni come quella in Sierra Leone, per la quale i secondi si sono rifiutati di mettere a disposizione proprie truppe, ma non si sono trattenute dal decidere un mandato aggressivo e pericoloso per i peacekeepers “degli altri”.

¹⁹⁹ Nel giugno 1992 il parlamento giapponese adottò una legge che permetteva all'esercito di essere utilizzato all'estero con funzioni di peacekeeping, ma sorprendentemente non permetteva al Giappone di prendere parte ad operazioni autorizzate dal Consiglio di Sicurezza ex cap. VII della Carta: DRIFT R., *Japan's quest for a permanent Security Council seat. A matter of pride or justice?*, MacMillan, Houndmills 2000, pp. 77-94. Quanto alla Germania, la Corte Costituzionale aveva stabilito nel luglio 1994 che la costituzione non poneva impedimenti all'utilizzo di truppe tedesche in operazioni di pace dell'ONU, ma il governo faticava a raccogliere il consenso necessario: Pietz T.-U., *Zwischen Interessen und Illusionen: Die deutschen Außenpolitik und die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, Tectum Verlag, Marburg 2007, p. 74.

²⁰⁰ DAWS S., *The origins and development of UN electoral groups*, in THAKUR R. (ed.), *What is equitable geographic representation in the twenty-first century*, United Nations University, Tokyo 1999, p. 27. Il tema del “Cascade effect” fu presentato per la prima volta dall'Argentina in un working paper del 1995 (UN Doc. A/49/965) e poi riproposto dal Costa Rica nel 2005 (UN Doc. A/59/856).

decisionale, seppur corretto, è poco trasparente: la maggior parte del lavoro dell'organo avviene a porte chiuse, lontano dal controllo dei paesi non membri del Consiglio e dall'opinione pubblica, senza registrazioni delle riunioni che possano essere in tempi successivi utilizzate dai nuovi membri, e le maggiori decisioni vengono concordate dai membri permanenti in riunioni ristrette per poi venire proposte (o imposte) al resto della membership del Consiglio²⁰¹. Si tratta perciò di un organo rigidamente non democratico, nel duplice senso che non rispetta la democrazia tra stati, sinonimo di sovrana eguaglianza, né tanto meno ammette la partecipazione popolare o brilla per trasparenza di fronte all'opinione pubblica, essendo esso un organo di stati ermeticamente chiuso alla società civile e dal processo decisionale opaco. Il nodo della legittimità, se non risolto, rischia di delineare un futuro a tinte fosche per l'organizzazione: essa infatti resiste al declino della potenza egemonica che l'ha promossa – gli Stati Uniti – perché sostenuta da attori post-egemonici come l'Unione Europea e la società civile globale e perché ritenuta uno strumento di contenimento della politica di potenza attraverso la tutela del diritto internazionale; più essa si rivelerà uno strumento della politica di potenza discostandosi dalla sovrana eguaglianza e da un processo decisionale inclusivo, meno la sua centralità sarà rivendicata dalla maggioranza della comunità internazionale quale punto fermo del proprio orizzonte, assicurandole un declino inesorabile. La situazione è divenuta particolarmente grave in un contesto di unipolarismo come quello attuale. La mancanza di una *balance of power* nel sistema internazionale e all'interno dell'organizzazione, infatti, porta all'aggravarsi della politica dei “due pesi due misure” e dell'arbitrarietà sistematica nell'azione del Consiglio di Sicurezza; il Consiglio stesso è portato più che in passato a dare carta bianca al suo paese più potente (come nel caso della crisi del golfo del

²⁰¹ FLEURENCE O., *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruylant, Bruxelles 2000, pp. 160 e ss.

1991) o a legittimare un intervento intrinsecamente illegale ex post facto (come nel caso della guerra in Iraq del 2003)²⁰². L'unipolarismo statunitense favorisce perciò lo spostamento delle Nazioni Unite sulla politica di potenza, minando così tanto la loro legittimità - essendo esse percepite come uno strumento degli stati più potenti, piuttosto che di "governo" e di temperamento delle profonde asimmetrie di potenza che interessano il sistema internazionale - quanto la loro rilevanza: è infatti dimostrato che più un sistema è multipolare, e dunque il potere è distribuito in diversi centri, più il diritto internazionale è rispettato e l'organizzazione internazionale diviene uno strumento effettivo di regolazione dei rapporti tra stati; al contrario, l'unipolarismo porta ad una tendenziale marginalizzazione del diritto internazionale e dell'ONU da parte della potenza dominante²⁰³, che può piegarla ai propri interessi o, in caso contrario, può permettersi di agire al di fuori di essi senza subire sanzioni di sorta. Deficit di efficacia, di rappresentatività, di legittimità e, in ultima analisi, di rilevanza sono dunque responsabili di una crisi che ha investito a fasi alterne il Consiglio di Sicurezza, ma che oggi è resa ineludibile dalle caratteristiche del sistema internazionale e dalle domande politiche, crescenti, che vengono ad esso rivolte.

La riforma del Consiglio di Sicurezza non può quindi attendere: i limiti che si rinforzano l'un l'altro, uniti all'inerzia della comunità internazionale nel farvi fronte con emendamenti o revisioni generali della Carta, stanno determinando un declino nella rilevanza del Consiglio e dell'ONU nel suo complesso. Osservando il dibattito sull'intervento che ha preso avvio negli anni '90 in diversi ambienti,

²⁰² KÖCHLER H., Security Council reform: A requirement of international democracy, in FINIZIO G. – GALLO E. (eds.), *Democracy at the United Nations. UN reform in the age of globalization*, University Press of America, Lanham (forthcoming).

²⁰³ KÖCHLER H., The precarious nature of international law in the absence of a balance of power, in H. KÖCHLER H. (ed.), *The use of force in international relations. Challenges to collective security*, International Progress Organization, Vienna 2006, pp. 11-19.

inter e non governativi, ed il comportamento che gli stati vanno assumendo nel fronteggiare le crisi internazionali, è riscontrabile un duplice fenomeno: da un lato, nonostante gli attacchi di cui le Nazioni Unite sono state fatte oggetto, gran parte dei loro membri manifesta sostegno nei confronti dell'organizzazione; dall'altro, si possono individuare preoccupanti segnali del fatto che, nella pratica, la comunità internazionale si sta preparando a "fare senza" il Consiglio di Sicurezza, il che è dovuto non solo alla materiale e storica impossibilità di quest'ultimo di decidere interventi intrapresi e diretti dall'ONU in quanto tale (data la disapplicazione degli artt. 43 e ss. della Carta), ma anche alla sua ricorrente incapacità di esercitare la sua funzione di legittimazione di interventi multilaterali esterni, sempre più necessari per difendere gli individui dalle gross violations dei diritti umani che sono diventate parte costitutiva delle c.d. nuove guerre proliferate dagli anni '90²⁰⁴.

Le origini di questa tendenza non sono di oggi ma risalgono ad un periodo della storia dell'ONU per alcuni versi analogo a quello attuale: un periodo, quale quello degli anni '50, in cui alle enormi attese sull'efficacia del Consiglio avevano fatto seguito amare delusioni. Dopo che fin dal 1945 diversi movimenti di società civile avevano messo in luce i limiti strutturali dell'ONU, e dopo che l'accendersi della guerra fredda aveva ad un tempo paralizzato il Consiglio di Sicurezza e spento ogni residua speranza di correzione di tali limiti rafforzando la sopranazionalità dell'organizzazione, gli stati e le stesse Nazioni Unite tentarono vie alternative al Consiglio per la gestione delle crisi e per conferire all'organizzazione nella pratica la centralità che l'ordine mondiale post-bellico aveva loro teoricamente assegnato. Fu così che nel 1950, nel contesto della guerra di Corea, l'Assemblea generale approvò la c.d. risoluzione "Uniting for peace" (A/RES/377 (V), 3

²⁰⁴ KALDOR M., *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'era globale*, Carocci, Roma 1999.

November 1950), che prevedeva innanzitutto la possibilità di convocare sessioni speciali dell'Assemblea per considerare particolari situazioni suscettibili di minacciare la pace e la sicurezza internazionale; soprattutto essa dava la possibilità all'Assemblea, in presenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, di intervenire autorizzando direttamente operazioni di peace enforcement per ristabilire la pace quando il Consiglio di Sicurezza fosse bloccato dal veto di uno o più membri permanenti. La risoluzione aprì la strada al subappalto dell'intervento di sicurezza collettiva da parte delle Nazioni Unite a quelle che oggi vengono chiamate *coalitions of the willings*, guidate non dal Consiglio di Sicurezza e dal Comitato di Stato Maggiore dell'ONU come previsto dalla Carta, ma generalmente dalla potenza egemonica, cioè gli Stati Uniti. Inoltre, essa chiamava in causa l'Assemblea generale per bypassare il Consiglio quando questo non fosse in grado neppure di svolgere la sua azione legittimante perché bloccato dai veti.

La risoluzione *Uniting for Peace*, la cui legalità è da sempre apparsa molto dubbia²⁰⁵, è stata sfruttata non solo nel contesto della guerra di Corea, ma anche in occasione della Crisi di Suez del 1956, ed in molti ambienti essa è stata accolta (e lo è ancora oggi) come un valido strumento da utilizzarsi per sbloccare e democratizzare l'ONU²⁰⁶; tuttavia, in pochi hanno sottolineato il suo imprinting egemonico, determinato dal fatto che essa fu pianificata a tavolino dagli Stati Uniti per marginalizzare l'Unione Sovietica attraverso l'aggiramento del Consiglio, in cui l'URSS deteneva potere di veto (e lo usava di

²⁰⁵ In primo luogo, la Carta certo prevede che l'Assemblea generale possa occuparsi di questioni che riguardano la pace e la sicurezza internazionale, ma non quando se ne stia già occupando il Consiglio di Sicurezza o se ne sia già occupato (art. 12.1). La *Uniting for Peace* invece mirava esattamente a bypassare il Consiglio quando esso fosse in preda allo stallo. In secondo luogo, l'Assemblea non può autorizzare operazioni di peace enforcement, ma solo produrre risoluzioni aventi valore di raccomandazione (art. 11.2).

²⁰⁶ WILCOX F.O. – MARCY C.M., op. cit., pp. 327-328.

frequente...) e valorizzando l'Assemblea generale, i due terzi della quale erano allineati con gli Stati Uniti. Se è vero, come taluni sostengono, che il Consiglio di Sicurezza non è null'altro che una sorgente di legittimazione che alza i costi politici dell'azione illegale o unilaterale²⁰⁷, gli Stati Uniti miravano semplicemente ad abbassare i costi politici dell'azione intrapresa al di fuori del diritto internazionale per i propri interessi nazionali²⁰⁸. L'accelerazione della globalizzazione avvenuta dagli anni '90 ha indotto profondi mutamenti nelle caratteristiche delle guerre e nel paradigma della sicurezza.

La diffusione del fenomeno del fallimento dello stato e del contestuale modello delle “nuove guerre”, caratterizzato dal coinvolgimento di attori transnazionali e non statuali e dal massiccio utilizzo delle gross violations dei diritti umani, e dunque della violenza sulla popolazione civile, quali strumento principale di lotta tra le parti²⁰⁹, ha da un lato reso più urgente l'intervento della comunità internazionale in difesa dell'essere umano in quanto tale, anche penetrando la barriera della domestic jurisdiction dello stato; dall'altro ha reso la fornitura del bene sicurezza, il cui destinatario, nelle mutate condizioni, non è più lo stato ma l'essere umano con i suoi bisogni vitali, troppo complessa e costosa e non più a misura di egemonia²¹⁰. Non a caso, se un tempo la potenza egemonica garantiva ai membri della comunità internazionale il bene pubblico della sicurezza politico-militare, intesa nel senso minimale di “probabilità di uno stato di sopravvivere ad un'aggressione mortale e di venire restaurato nella propria sovranità dopo essere stato

²⁰⁷ HURD I., op. cit., pp. 192-193.

²⁰⁸ La risoluzione è infatti stata utilizzata per legittimare non tanto l'intervento volto a bloccare l'invasione della Corea del Sud da parte della Corea del Nord, che era già lecitamente avvenuto con risoluzione del Consiglio di Sicurezza, quanto il tentativo di unificazione di tutta la Corea su basi democratiche ad opera delle truppe statunitensi o, in altri termini, la successiva invasione della Corea del Nord da parte del contingente multilaterale a guida USA.

²⁰⁹ 5 KALDOR M., op. cit.

²¹⁰ FINIZIO G., La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: attori e condizioni politiche, CSF Paper, ottobre 2005, pp. 31 e ss.. http://www.csffederalismo.it/attachments/1357_1A_finizio_ott_2005.pdf

conquistato”²¹¹, nel contesto post-guerra fredda essa ha dimostrato di non essere né in grado, né intenzionata a fornire il nuovo bene pubblico della sicurezza umana, avvertito sempre di più come prioritario sia dagli stati che dalla società civile globale: gli Stati Uniti non si sono infatti interessati di diversi contesti di crisi (Rwanda, Sierra Leone, Sudan...) dove massicce violazioni dei diritti umani erano in atto, e quando invece sono intervenuti, lo hanno fatto in modo disfunzionale all’obiettivo, attraverso la c.d. guerra spettacolo (ad esempio in Kosovo nel 1999 o in Afghanistan nel 2002), cioè una guerra a distanza, fortemente asimmetrica, che utilizza tecnologie aeronautiche e missilistiche avanzate, e che soprattutto, al pari delle “nuove guerre” (o guerre a rete), provoca un gran numero di vittime civili, sia in via primaria (morte diretta) che secondaria (a causa della distruzione delle infrastrutture e dell'economia delle società coinvolte)²¹². A fronte di queste condizioni il Consiglio di Sicurezza, pur avendo superato la fase dei veti incrociati tra Stati Uniti ed Unione Sovietica, ha trovato il nuovo ostacolo del veto di Cina e Russia, che si pongono sistematicamente come paladini della sovranità dello stato e si oppongono contro qualsiasi intervento da parte della comunità internazionale in favore della tutela dei principi della sicurezza umana²¹³.

²¹¹ ATTINA' F., *La sicurezza degli stati nell'era dell'egemonia americana*, Giuffrè, Milano 2003. Attinà individua solo tre eccezioni a questa regola: l'occupazione del Tibet da parte della Cina dal 1950, l'invasione marocchina e mauritana del Sahara occidentale e la successiva occupazione da parte del Marocco dal 1975, e l'invio di forze militari del Vietnam del Nord nel Vietnam del Sud a sostegno dei gruppi intergovernativi, dal 1960 al 1975. Il successo nella fornitura di questo bene pubblico da parte della potenza egemonica era dovuto al modello di guerra dominante fino al 1989, cioè diadico e a partecipazione di attori statuali, che si fronteggiavano attraverso i propri eserciti nazionali, il quale poteva venire affrontato efficacemente da una forza militare schiacciante come quella degli USA.

²¹² KALDOR M., *L'altra potenza. La società civile globale: la risposta al terrore*, Università Bocconi Editore, Milano 2004, pp. 134-137. La Kaldor chiarisce che la guerra spettacolo è soprattutto un'impresa americana, uno “spettacolo” che serve a negare il declino imperiale: esempi sono rappresentati dalla guerra del Golfo del 1991, l'intervento in Iraq nel 1998, in Kosovo nel 1999 ed in Afghanistan nel 2002.

²¹³ Con riferimento alla Cina, si veda ad esempio TALAKADA N., *China's voting pattern in the Security Council, 1990- 1995*, in RUSSETT B. (ed.), *The once and future Security Council*, St. Martin's Press, New York 1997, pp. 83-118.

Ora come nel 1950, la proposta di rispolverare la risoluzione *Uniting for Peace* sottintende la rinuncia a qualsiasi riforma del Consiglio (l'idea implicita è che poiché il declino del Consiglio di Sicurezza è difficile da arrestare, può essere più semplice aumentare i poteri dell'Assemblea generale, ad esempio assegnando ad essa sistematicamente le competenze in materia di *peacekeeping*²¹⁴), e porta a diminuire i costi politici prodotti da un aggiramento del Consiglio.²¹⁵

Una variante aggravata di tale fattispecie è l'azione all'esterno delle Nazioni Unite, cioè al di fuori di ogni autorizzazione da parte dell'organizzazione, in situazioni di gross violations dei diritti umani: si tratta ad esempio del caso dell'intervento in Kosovo nel 1999, riconosciuto dalla comunità internazionale come illegale perché non autorizzato dall'ONU, ma legittimo in quanto intrapreso sempre in un contesto multilaterale (si trattava, in quel caso, della NATO) ed eticamente giustificato dall'obiettivo di bloccare gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. Anche questa eventualità, quella cioè rappresentata da *coalitions of the willings* in azione e alla ricerca di imprimatur morali, è evocata da alcuni come la soluzione dei mali prodotti dal veto e dall'inefficienza del Consiglio di Sicurezza²¹⁶.

²¹⁴ Si veda ad esempio SUTTERLIN J., *The past as prologue*, ivi, p. 10; WILCOX F. – MARCY C., op. cit., pp. 327- 328. Wilcox e Marcy, in particolare, propongono la via di passare le competenze in materia di *peacekeeping* all'Assemblea generale, quale metodo per affrontare il problema del veto senza passare per le forche caudine degli artt. 108 e 109, cioè senza emendare la Carta. Osservando negli anni '50 un declino dell'attività del Consiglio e un aumento corrispondente di quello dell'Assemblea generale, causato dall'acume della guerra fredda, i due autori si dimenticano tuttavia di considerare che tale manovra è contraria al dettato della Carta, come abbiamo già illustrato.

²¹⁵ Si vedano, tra gli altri, WEISS T., *The illusion of UN Security Council reform*, in "The Washington Quarterly", Vol. 26, n. 4, Autumn 2003, p. 155; INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The responsibility to protect*, p. 53, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. Non è un caso che Weiss parli di illusione con riferimento alla riforma del Consiglio di Sicurezza...

²¹⁶ INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, *Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*, Oxford University Press, Oxford 2000, p. 4; T. Weiss, op. cit., p. 154.

Ulteriore segnale di allarme è dato, paradossalmente, dalle organizzazioni regionali. A causa dei limiti del Consiglio, esse vengono presentate da più parti come i soggetti su cui puntare per sopperire alle deficienze di applicazione della Carta (ad esempio, i famosi artt. 43 e ss.) e condurre operazioni di peace enforcement e di peacekeeping, sulla base di una divisione del lavoro secondo cui l'ONU autorizza e le organizzazioni regionali intervengono²¹⁷. Se tali auspici possono essere coerenti con lo spirito del cap. VIII della Carta, tenuto conto dell'impossibilità del Consiglio di agire con mezzi militari propri, e possono essere positivi per l'ONU nella misura in cui possono contribuire all'alleggerimento del sovraccarico di input che grava sul Consiglio²¹⁸, il pericolo deriva soprattutto da chi vede nelle organizzazioni regionali soggetti in grado e con la facoltà di condurre in modo autonomo almeno operazioni giuridicamente collocabili lungo il continuum tra cap. VI e cap. VII della Carta (ad esempio, operazioni di peacekeeping o operazioni militari di monitoraggio) in assenza di autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, da ricercarsi al limite in via successiva.

Se un'analisi giuridica del fenomeno non può che descriverlo come illegale, uno sguardo sociologico non può che concludere che esso dimostra come la crisi di legittimazione che affligge il Consiglio di Sicurezza ed in generale tutto il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU

²¹⁷ WEISS T. – FORSYTHE D. – COATE R., *The United Nations and changing world politics*, Westview Press, Boulder 2004, pp. 328 e ss. Oltre alle organizzazioni regionali, gli autori aggiungono anche le *coalitions of the willings* in funzione di esecuzione di operazioni legittimate dal Consiglio.

²¹⁸ In questo senso si pronunciava già il Segretario generale dell'ONU Boutros-Ghali nei primi anni '90, quando si cominciava ad intuire un sovraccarico di input per l'organizzazione di fronte alle nuove guerre cui il crollo del muro di Berlino aveva aperto la via. Egli non solo auspicava lo sviluppo delle capacità delle organizzazioni regionali in tema di sicurezza, ma proponeva di superare il tradizionale schematismo che differenziava tra organizzazioni regionali ex cap. VIII e non: BOUTROS-GHALI B., *An agenda for peace*, United Nations, New York 1992. Va da sé, tuttavia, che il Segretario generale intendesse l'utilizzo delle organizzazioni regionali sempre previa autorizzazione dell'ONU (a meno che esse non agissero in legittima difesa collettiva ex. art. 51).

porti alla ricerca di strumenti regionali autonomi che garantiscano sicurezza ai paesi membri²¹⁹. Il fenomeno si fa ancora più preoccupante se si considera che perfino l'Unione Europea, che tradizionalmente ha fatto della partnership con le Nazioni Unite un pilastro della propria politica estera²²⁰, ha deciso, in seguito alla proclamazione di indipendenza del Kosovo del 17 febbraio 2008, un'autonoma operazione di polizia senza ottenere la previa autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, evitando così le forche caudine dei veti dei membri permanenti che l'avrebbero con ogni probabilità bloccata²²¹.

Per effetto delle lacune del Consiglio è in atto dunque un movimento di erosione del sistema di sicurezza collettiva come previsto dalla Carta di San Francisco e dal diritto internazionale che regola lo *ius ad bellum*, che non si risolve nella famosa dottrina della sicurezza preventiva dell'amministrazione Bush²²²: anzi, mentre questa disprezza il multilateralismo a favore dell'azione unilaterale, il resto della comunità internazionale appoggia le Nazioni Unite quale strumento per limitare l'egemonia statunitense e lo strapotere dei paesi occidentali ma non è disposta, pur nel rispetto del multilateralismo, a tollerare l'inerzia delle

²¹⁹ Per questa soluzione, citando esattamente il caso dell'ECOWAS, si schiera ancora International Commission on Intervention and State Sovereignty, op. cit., p. 54. Lo stesso Boutros-Ghali, citando il caso di specie, ha affermato che "Finding the right division of labour between the United Nations and regional organizations is not easy...", Press release SG/SM/5804.

²²⁰ Tra tutti i documenti significativi in questo senso, si veda EUROPEAN COUNCIL, A secure Europe in a better world: European security strategy, Brussels, 12 December 2003.

²²¹ Si tratta della European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX), che l'Azione Comune del Consiglio 2008/124/CFSP afferma inserirsi nel contesto della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1224 del 1999, che, ponendo fine alla guerra del Kosovo di quell'anno, decideva l'invio nella regione di una presenza internazionale civile e di sicurezza. L'operazione, tuttavia, non è mai stata autorizzata dal Consiglio di Sicurezza, pur modificando la struttura di una missione internazionale esistente e decisa dall'ONU.

²²² The National Security Strategy of the United States of America, September 2002; si veda a tal proposito DE GUTTRY A. – PAGANI F., Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 100 e ss

Nazioni Unite ed è perciò alla ricerca di strumenti multilaterali alternativi per garantirsi il bene pubblico della sicurezza internazionale.

Il difetto principale di tutte queste opzioni, oltre al fatto che sono contrarie al diritto internazionale, risiede nelle loro conseguenze. Quanto alla risoluzione *Uniting for Peace* va detto che l'Assemblea generale, a causa della sua struttura allargata all'intera comunità internazionale, potendo (pur illegalmente) in teoria autorizzare un intervento, non lo può dirigere. Ciò significa che, in assenza di un consesso istituzionale ristretto in grado di assumerlo (essendo il Consiglio di Sicurezza bloccato ed estromesso), il controllo verrebbe appaltato allo stato più potente cioè, in ultima analisi, alla potenza egemonica: esattamente questo è avvenuto nel caso della guerra di Corea, quando la prima operazione di peace enforcement autorizzata dall'ONU fu ideata e pianificata dagli Stati Uniti e condotta dal generale statunitense MacArthur, il quale non riceveva ordini dall'ONU ma dall'amministrazione Truman. Dietro un'apparente democratizzazione del sistema di sicurezza collettiva, dunque, si cela l'ombra dell'egemonia che potrebbe portare, come nel caso coreano, a conseguenze negative²²³. Altrettanto negativi sono stati gli esiti di operazioni avvenute al di fuori di ogni legalità come quella in Kosovo del 1999: come notato da alcuni autori, si è trattato di un'operazione condotta con metodi disfunzionali rispetto all'obiettivo, cioè fermare le gravi violazioni dei diritti umani e proteggere i civili, dato il gran numero di vittime prodotto dai bombardamenti²²⁴. Risposte della comunità internazionale che siano più complesse di semplici e controproducenti bombardamenti necessitano

²²³ Va ricordato che nel caso della guerra di Corea, la risoluzione *Uniting for Peace* fu utilizzata per autorizzare un'invasione della Corea del Nord da parte della Corea del Sud e degli Stati Uniti, al fine di “unificare tutta la Corea su basi democratiche”: le Nazioni Unite giunsero dunque a violare il proprio statuto autorizzando un atto di aggressione.

²²⁴ Si è trattato, utilizzando la terminologia di Mary Kaldor, di una “guerra spettacolo”, v. KALDOR M., op. cit., pp. 134-137; KALDOR M., *Le nuove guerre*, cit., pp. 173 e ss.

di istituzioni, di un organo esecutivo e ristretto e dunque di un Consiglio di Sicurezza riformato.

Quanto al multilateralismo regionale, va sottolineato innanzitutto come il suo utilizzo sia ancora inaffidabile, data l'attuale disomogeneità nel grado di integrazione e nelle capacità di intervento, ed in secondo luogo il fatto che l'efficacia di operazioni di peacekeeping e di peace enforcing condotte da organizzazioni regionali nel contesto della propria regione facilmente porta conseguenze quanto meno controverse, quando un insufficiente grado di integrazione si combina alla predominanza di una o più potenze nell'organizzazione (è assente, in altre parole, una balance of power). Assistiamo ad una duplice dinamica: da un lato, la gran parte della comunità internazionale condanna l'unilateralismo statunitense, invoca la centralità delle Nazioni Unite e la riforma del loro organo centrale, il Consiglio di Sicurezza, avanzando proposte e giocando un ruolo nel dibattito intergovernativo sulla riforma; dall'altro gli stessi paesi si attrezzano ad agire senza l'organizzazione universale, pur rimanendo multilateralisti. Il fatto tuttavia che anche l'Unione Europea abbia ultimamente imboccato la via alternativa al Consiglio di Sicurezza (pur naturalmente mantenendo un approccio affatto distinto rispetto a quello degli USA) indica in modo inequivocabile quanto sia ormai urgente ed indispensabile la riforma del Consiglio.

Nel 1993 fu costituito uno speciale gruppo di lavoro incaricato di riflettere sulla riforma, da allora l'obiettivo è chiaro: restituire legittimità ed efficacia al massimo organo dell'Onu, prendendo atto della crescita del numero dei membri dal 1945 e dei cambiamenti intervenuti nelle relazioni internazionali dalla fine della guerra fredda. Tuttavia, le proposte avanzate dagli Stati nel corso degli anni riflettono interpretazioni differenti sul contenuto della riforma. Il vertice mondiale del 2005 sembrava destinato a produrre la spinta politica adeguata ad un decisivo passo in avanti, ma ha deluso le aspettative di molti. Sul nodo cruciale della riforma del Consiglio di Sicurezza, sono state avanzate tre

principali piattaforme negoziali, che fanno capo rispettivamente al G4, al gruppo africano e al movimento Uniting for Consensus (UfC), di cui fa parte l'Italia. Ma l'auspicio del Segretario generale di produrre una riforma globale e condivisa fino ad oggi è stato disatteso.

Dal febbraio del 2009, gli Stati membri delle Nazioni Unite sono tornati ad impegnarsi in uno sforzo collettivo per dare nuovo lustro all'organo incaricato di garantire pace e sicurezza internazionale. Lo scetticismo che ha accompagnato l'inizio di questa nuova fase negoziale ed il timore che un nuovo fallimento possa minare definitivamente la credibilità dell'organizzazione sono giustificati alla luce dell'insuccesso del 2005. Alcune recenti novità potrebbero tuttavia favorire sviluppi positivi in vista dell'attesa riforma.

Dalla sua nascita i seggi permanenti del Consiglio di Sicurezza non sono mutati: sempre Francia, Gran Bretagna, Cina, Russia e Stati Uniti. I seggi non-permanenti sono passati da 6 a 10 nel 1965. Gli Stati Membri da 51 a 193. Praticamente quadruplicati in meno di 70 anni. Gli equilibri mondiali si sono stravolti, così come i rapporti di forza tra le varie nazioni. La rappresentanza va aggiornata. L'Italia ha un ruolo importante in questa discussione da quando, nel 1995, il nostro Rappresentante Permanente all'ONU Francesco Paolo Fulci, ha formato l'Uniting for Consensus Group. “È giunto il momento di raggiungere obiettivi concreti nel processo di riforma del Consiglio di Sicurezza. L'Italia e il Gruppo Uniting for Consensus confermano la loro disponibilità a cooperare con il Presidente dell'Assemblea Generale” – annuncia il Vice Rappresentante Permanente all'ONU, Ambasciatore Antonio Bernardini - “Siamo dell'idea che la riforma può realizzarsi solo attraverso l'allargamento dei seggi non permanenti di lunga durata, allo scopo di garantire un Consiglio più democratico e inclusivo”. Nessun nuovo seggio permanente quindi, ma introduzione di alcuni seggi semi-permanenti e soprattutto un cospicuo allargamento di quelli non-permanenti. L'obiettivo dell'Ufc è un processo decisionale più

democratico e trasparente. Posizione che accoglie in parte le richieste del Gruppo Africano, il più penalizzato dalla situazione attuale. “Correggere la storica ingiustizia che soffre il nostro continente in quanto unico non rappresentato nei seggi permanenti del Consiglio e allo stesso tempo sotto rappresentato in quelli non-permanenti, è imperativo e abbondantemente in ritardo” – ha sottolineato Vandi Chidi Minah, ambasciatore della Sierra Leone. Idee diverse invece animano il G4 (Giappone, Germania, Brasile e India) che chiede un allargamento sia dei seggi permanenti che di quelli non-permanenti. “Solo una riforma reale e strutturale del Consiglio può renderlo più efficiente e rappresentativo del mondo di oggi” – rimarca il rappresentante della Germania, Hans Peter Wittig, che prende ad esempio il caso della Siria per dimostrare come il sistema attuale non permetta di prendere risoluzioni in tempi rapidi.

Il 17 Ottobre 2013 la Rappresentanza diplomatica dell’Arabia Saudita è stata eletta membro non permanente del Consiglio di Sicurezza (Cds) per il biennio 2014-2015. Tuttavia, il 18 ottobre il Ministro degli Esteri saudita ha comunicato che rifiuteranno di sedere al Cds. Motivo di questa “protesta”, spiega il Ministro, è un presunto doppio standard che il supremo Organo delle Nazioni Unite utilizza per risolvere le questioni più importanti. Tra quelle più facilmente intuibili, e citate anche dalle autorità saudite, c’è la questione siriana e quella palestinese, che il Cds non sembra in grado di risolvere definitivamente.

Oltre ad un gesto da contestualizzare nella geopolitica mediorientale, la decisione dell’Arabia Saudita deve essere analizzata alla luce del vero problema di fondo: la riforma del Cds.

La sua struttura ha già ampiamente mostrato i propri limiti da due punti di vista: dell’efficacia (come accennato precedentemente) dal momento che il diritto di veto non ha praticamente permesso al Cds di attivarsi ogni qual volta fosse stato necessario. Basti pensare ai casi della Siria o

delle guerre nell'ex Jugoslavia. Il secondo limite è quello concernente la rappresentanza: la struttura della comunità internazionale è profondamente cambiata dal 1945. Oltre ad avere un intero continente, quello africano, non rappresentato, il Consiglio non rispecchia nemmeno gli attuali equilibri di forza. A tale riguardo, i punti chiave che potrebbero riguardare un'eventuale riforma del Cds sono i seguenti:

1. La questione europea: nel 1993 il Ministro degli Esteri Beniamino Andreatta propose l'istituzione di un seggio permanente europeo. Alcuni rumors sostengono che tale proposta sia stato solo un espediente italiano per evitare alla Germania e al Giappone di guadagnare un seggio permanente nei primi anni '90. L'Italia articolò la proposta con due alternative: o la nascita di un sesto seggio o la sostituzione di quello francese e inglese con quello unico europeo. Entrambe le soluzioni trovano il limite più grosso nella Carta delle Nazioni Unite, la quale permette l'ingresso nell'Organizzazione solo a Stati, e l'Unione Europea non lo è. Quest'ultima non è ancora rappresentata alle NU, se non come osservatore presso l'Assemblea Generale. La seconda, tuttavia, si scontrerebbe anche con le istanze nazionaliste di Francia e Gran Bretagna. Il Parlamento Europeo e l'ex Alto Rappresentante Solana hanno cercato nel 2007-2008 di sostenere l'idea di un seggio unico, ma gli sforzi sono stati vani. Anche in questo caso, la necessità di velocizzare il processo d'integrazione politico è lampante.

2. La questione del veto: tra coloro che ne sostengono la necessità si trovano gli attuali membri permanenti e gli Stati del G-4, cioè coloro che aspirano a diventare dei membri permanenti come India, Brasile, Germania e Giappone. Questi ultimi, in previsione di un loro ingresso al Cds non desiderano ovviamente abolire il potere di veto. Chi vi si oppone sono l'Unione Africana e il gruppo "Uniting for consensus", un variegato gruppo di Paesi europei e non, che sanno di non avere possibilità di guadagnarsi un seggio permanente (Italia, Pakistan, Messico, Egitto, Spagna e così via).

3. La rappresentanza regionale: la nascita di un seggio europeo sarebbe una forte spinta verso una rappresentanza che si basi sulle aree regionali. A tale riguardo, l'Unione Africana, che s'ispira molto al modello europeo, e il gruppo "Uniting For Consensus" hanno sempre sostenuto tale approccio. Il Cds deve rappresentare le aree regionali del globo.

Le questioni da risolvere sono dunque molte e di una certa complessità politica e legale. Tuttavia, se l'obiettivo è mantenere 193 Paesi nell'anarchia, questo Cds può e sta svolgendo tale compito, se si escludono alcune missioni di peace-keeping. Ma se oltre all'anarchia si stanno cercando momenti di ordine, o almeno di coordinamento, non c'è altra soluzione che cambiare la struttura del Cds e fare in modo che possa svolgere il compito per cui è stato istituito: mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

4.3 LA NECESSITÀ DI UNA RIFORMA DELL'INTERA ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

Oltre ad una riforma del Consiglio di sicurezza è molto discusso in questi ultimi anni di come riformare l'intera organizzazione delle Nazioni Unite per ridare alla stessa nuovo slancio ed efficienza. Difatti, l'ONU attualmente non sembra in grado di poter assolvere i suoi compiti e la sua stessa immagine appare seriamente compromessa. Eppure, nonostante i deludenti risultati dimostrati nella gestione delle crisi internazionali, questa istituzione in Italia continua da molti ad essere considerata come la sola in grado di assicurare la sicurezza internazionale ed a cui demandare ogni decisione in merito agli interventi militari. In realtà invece il ruolo dell'ONU è oggi fortemente indebolito e questo non solo per la presenza al suo interno di un gran numero di Paesi che non si possono definire democratici ma soprattutto

per l'assenza di una forza militare di deterrenza e la lentezza dei suoi processi decisionali. Se osserviamo i 193 Stati che compongono le Nazioni Unite, una parte significativa di questi manca del tutto od in parte dei requisiti per poter essere definiti una democrazia ed uno Stato di diritto. Leggendo il rapporto di "Freedom House", un'organizzazione americana indipendente incaricata di monitorare il grado di libertà esistente nei vari Paesi, emerge come un terzo dei suoi membri siano delle autentiche dittature e per questo classificati come "non liberi" e privi quindi di qualunque standard democratico, ed un altro terzo venga definito come "parzialmente libero", ovvero con istituzioni statali che garantiscono solo in parte i diritti politici e le libertà fondamentali ai propri cittadini. Ed è questo il punto che forse indebolisce in maniera determinante la pretesa dell'ONU di assumere la funzione di garante della pace e della stabilità nel pianeta. Perché il maggior paradosso delle Nazioni Unite sta proprio nel fatto che Stati autoritari assai poco rispettosi della democrazia entro i loro confini, all'interno dell'Organizzazione si trasformano in severi censori delle azioni altrui, soprattutto se vi sono coinvolti gli Stati Uniti od i loro alleati. In proposito va ricordato quanto accaduto con Israele negli anni Settanta e Ottanta, quando l'Assemblea Generale non solo votò una serie di mozioni in cui si condannava il comportamento del governo di Gerusalemme per il mancato rispetto delle risoluzioni ONU senza che però fosse mai pronunciata una parola contro il terrorismo palestinese per i suoi attacchi compiuti contro cittadini israeliani, ma arrivò ad approvare una risoluzione, definita dall'allora Ambasciatore degli Stati Uniti Moynihan come "qualcosa di osceno", che equiparava il sionismo al razzismo. La poca democraticità di molti membri delle Nazioni Unite dovrebbe quindi far riflettere chi ritiene l'ONU l'unica istituzione dotata di autorità per decidere gli interventi militari. Ma aldilà del fatto che far dipendere una decisione dal voto di dittature o regimi autoritari non è certo giustificabile da un punto di visto etico, in un quadro simile

affidare alle Nazioni Unite la gestione della sicurezza internazionale pone anche delle implicazioni politiche e giuridiche quanto mai rilevanti. Gli esempi seguenti, uno concreto e l'altro teorico, illustrano bene questa eventualità. Durante la crisi del Kosovo del 1999, il Consiglio di Sicurezza non riuscì a prendere nessuna decisione nei confronti della Jugoslavia, che stava portando avanti nella regione un'operazione di "pulizia etnica" contro gli albanesi, per la contrarietà della Russia ad ogni risoluzione che autorizzasse l'uso della forza contro Belgrado. In quel caso se si fosse lasciata la questione nelle mani delle Nazioni Unite, con ogni probabilità queste sarebbero state impossibilitate a prendere una decisione e Milosevic avrebbe continuato a portare avanti la sua politica repressiva nei confronti della popolazione albanese. L'altro scenario invece è ipotetico, ma si riallaccia comunque al discorso che era stato prima introdotto. All'interno del Consiglio di Sicurezza è presente come membro permanente – e quindi con diritto di veto – la Cina Popolare, che non solo è stata da più parti fortemente criticata per la violazione dei diritti umani ma che ha un contenzioso aperto con Taiwan, considerata da Pechino una sua provincia e contro la quale il governo cinese ha sempre affermato di essere pronto ad usare la forza nel caso questa dovesse proclamarsi indipendente. Cosa succederebbe allora se Pechino effettuasse un attacco contro l'isola? Se si volesse rimanere al principio che solo l'ONU ha l'autorità per decidere, in questa circostanza il Consiglio di Sicurezza non potrebbe adottare alcun provvedimento per il veto che verrebbe imposto dalla Cina Popolare, con la conseguenza che l'intervento, pur essendo contrario ai principi del diritto internazionale, non darebbe luogo a nessuna risposta dell'Organizzazione in quanto questa non sarebbe autorizzata ad intervenire data l'impossibilità di approvare una risoluzione. Ed a conferma di quanto poco siano credibili gli organi delle Nazioni Unite, basterà ricordare quando all'interno del "Consiglio per i Diritti Umani" non solo sono state ammesse a farne parte Bielorussia e

Cuba, due Paesi i cui regimi sono considerati tra i più repressivi del pianeta, ma si è approvata una risoluzione nella quale si evidenziano le presunte violazioni avvenute in Israele arrivando invece ad affermare come a L'Avana non esistano prigionieri politici. Senza dimenticare poi come alla presidenza della precedente Commissione – in seguito sostituita proprio dal “Consiglio per i Diritti Umani” – era stata eletta la Libia, un altro Paesi i cui standard non possono certo definirsi democratici, mentre una mozione di condanna alla Nigeria per la pratica di lapidare gli omosessuali venne lasciata cadere accettando di fatto la giustificazione avanzata dal rappresentante del governo di Lagos per cui la pratica era solo un’“usanza locale”. Nonostante siano previste nel testo della Carta costituenti dell’Organizzazione, le Nazioni Unite non dispongono di una forza militare autonoma utilizzabile in caso d’intervento. Stando a quanto stabilito da una serie di articoli, i Paesi membri avrebbero dovuto non solo stipulare con l’ONU un accordo per istituire dei reparti militari attivabili su richiesta del Consiglio di Sicurezza, ma anche costituire un “Comitato di Stato Maggiore”, composto dai Capi di Stato Maggiore dei cinque Paesi membri permanenti e posto sotto il controllo dello stesso Consiglio di Sicurezza, al quale sarebbe stato affidato il potere di deciderne l’eventuale uso. I contrasti emersi subito dopo la fine del secondo conflitto mondiale e che pochi anni dopo portarono alla “guerra fredda” tra i due blocchi, ebbe come conseguenza quella di impedire il raggiungimento di qualsiasi intesa riguardante l’ambito militare. Da allora l’ONU per formare le sue missioni ha dovuto quindi fare sempre affidamento sul contributo dei diversi Stati membri e questo ci riporta a quanto detto in precedenza riguardo agli standard democratici degli Stati che compongono le Nazioni Unite. Tra i membri dell’Organizzazione, pochi dispongono infatti di Forze Armate dall’elevato livello qualitativo e con un numero di effettivi adeguato per impegnarsi in operazioni di carattere internazionale, avendo la gran parte degli Stati appartenenti all’ONU

degli Eserciti scarsamente affidabili per partecipare a questo tipo di missioni. Questi perlopiù o sono di piccole dimensioni trattandosi di “gendarmerie interne” spesso impegnate nei loro Paesi in compiti di polizia ed ordine pubblico oppure hanno una preparazione ed una professionalità discutibili essendo solo uno strumento del regime o del gruppo etnico al potere. Un'altra questione riguarda il tipo di operazioni decise dalle Nazioni Unite. E qui va fatta una distinzione tra operazioni che implicano l'uso della forza attuate in risposta ad un'aggressione subita da uno dei membri dell'Organizzazione od a gravi violazioni dei principi del diritto internazionale e missioni di “peace – keeping”.

Pur essendo entrambe previste dal capitolo VII della carta, le prime durante il periodo della “guerra fredda” erano di fatto cadute in disuso essendo il Consiglio di Sicurezza impossibilitato ad attuarle visti i veti reciproci usati da Mosca e Washington. L'unico intervento di questo tipo deciso dalle Nazioni Unite fu quello attuato nel 1950 in Corea che venne reso possibile solo per l'assenza del delegato sovietico, il quale aveva abbandonato i lavori del Consiglio di Sicurezza per protestare contro la presenza al suo interno dei rappresentanti del governo nazionalista cinese. Quelle di “peace – keeping” sono state quindi per quasi mezzo secolo le sole azioni militari effettuate dall'ONU, trattandosi non di operazioni in cui era previsto l'uso della forza contro uno Stato ma di missioni con compiti d'interposizione dispiegate con il consenso dei Paesi coinvolti. Con l'emergere del nuovo quadro geopolitico internazionale tra il 1989 ed il 1992, le Nazioni Unite sono riuscite a varare delle operazioni militari dove era contemplato il ricorso alla forza, ma il loro comando non è stato attribuito all'ONU, dato che in occasione dell'intervento attuato contro l'Iraq nel 1991 e nella missione UNITAF del 1992 in Somalia si è deciso di assegnarlo agli Stati Uniti. Sul piano politico, questa soluzione appare oggi la sola praticabile, in quanto è del tutto irrealistico pensare che Washington accetti di porre le proprie truppe sotto il comando di un altro Paese, e

questo indipendentemente dall'orientamento di qualsiasi Presidente americano. In altre occasioni, le Nazioni Unite attraverso una risoluzione hanno offerto la copertura ad operazioni che però formalmente non sono dell'ONU, come accaduto con la KFOR in Kosovo, la SFOR e l'IFOR in Bosnia – Erzegovina e l'ISAF in Afghanistan.

Riguardo invece alle missioni di interposizione va detto come la loro efficienza viene ad essere limitata dai compiti assegnatigli, visto che il mandato attribuisce alle forze dell'ONU esclusivamente funzioni di osservazione non disponendo queste né del potere di imporre alle parti l'applicazione di quanto contenuto nelle risoluzioni né di usare la forza al di fuori dei casi di autodifesa. Significative a riguardo le critiche rivolte alle due missioni dell'UNIFIL stanziate nel Libano meridionale. La prima, istituita nel 1978 dopo l'“Operazione Litani” intrapresa da Israele per porre fine agli attacchi terroristici palestinesi contro la Galilea, è stata ripetutamente accusata da Gerusalemme sia di riconsegnare all'OLP le armi in precedenza sequestrate che di aver posto sul proprio sito web i movimenti delle truppe israeliane dando così modo ad “Hezbollah” di venirne a conoscenza, mentre la seconda, dispiegata nel 2006 dopo il conflitto israelo – libanese, viene criticata per non essere riuscita ad impedire il riarmo della stessa milizia sciita. Ma oltre che nel Libano, questi limiti sono apparsi evidenti soprattutto nel caso delle missioni in Bosnia – Erzegovina e Ruanda, entrambe fallite nei loro scopi proprio per il fatto che i reparti dell'ONU si sono limitati al ruolo di osservatori non avendo l'autorità per svolgere un ruolo attivo nelle crisi. La stessa affermazione secondo cui i reparti delle Nazioni Unite sarebbero meglio accettati di altre forze militari va poi decisamente ridimensionata. Emblematico in proposito è quanto accaduto durante il conflitto bosniaco, dove l'UNPROFOR è stata spesso accusata da croati e musulmani di inefficienza e parzialità verso i serbi e per questo guardata con sfiducia dalle popolazioni locali. In

questo caso si è inoltre aggiunto il vergognoso comportamento tenuto dai “caschi blu” al momento dell’eccidio di Srebrenica, dove è stata scritta una delle pagine più nere nella storia dell’Organizzazione. E non va dimenticato come la credibilità delle forze delle Nazioni Unite sia stata in questi ultimi anni ulteriormente offuscata dalle accuse di abusi sessuali e traffici illeciti rivolte ad alcuni militari della missione presente nella Repubblica Democratica del Congo. Ad indebolire l’efficienza delle Nazioni Unite contribuiscono però non solo i bassi standard democratici di molti suoi membri e la mancanza di una forza militare d’intervento, ma anche ragioni esclusivamente politiche quali l’estrema lentezza che caratterizza i processi decisionali all’interno del Consiglio di Sicurezza. Come sono attualmente strutturate, le Nazioni Unite possono disporre solo di un’azione d’intervento successivo e di una funzione di assistenza civile nella ricostruzione delle istituzioni politiche di quei Paesi dove sono chiamate ad intervenire, ma non di un potere di risoluzione preventivo delle situazioni potenzialmente pericolose per la sicurezza internazionale. La procedura di voto all’interno del Consiglio di Sicurezza, che attribuisce a Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Russia e Cina Popolare il diritto di veto sulle risoluzioni presentate, costringe infatti a laboriosi negoziati e discussioni per rendere i testi accettabili ai cinque membri permanenti, cosa che non solo comporta un ritardo nei tempi d’approvazione ma anche il rischio o di ammorbidire i toni delle risoluzioni privandole di qualsiasi misura coercitiva qualora non venissero rispettate dalle parti o, peggio ancora, di non riuscire a raggiungere nessun accordo sul testo da presentare davanti al Consiglio di Sicurezza. Il caso della crisi nel Darfur, in Sudan, è in proposito altamente significativo. Pur essendo evidenti le responsabilità del governo sudanese, i testi delle risoluzioni hanno dovuto essere più volte riscritti sfumando il riferimento ad eventuali interventi internazionali proprio per evitare che la Cina Popolare, principale partner petrolifero di Khartoum, ponesse il suo veto

all'interno del Consiglio di Sicurezza. Dopo tante discussioni il Consiglio di Sicurezza è riuscito ad approvare la missione UNAMID (United Nations African Union Mission in Darfur), un forza d'interposizione mista delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione dell'Unità Africana che avrebbe dovuto raggiungere i 26.000 effettivi e vedere la partecipazione anche di alcuni Paesi europei, del Giappone e della Cina Popolare. Ma quella che doveva essere la più importante operazione nella storia dell'ONU rischia invece di trasformarsi nell'ennesimo insuccesso dell'organizzazione. La forza agisce solo al 75% dei suoi effettivi, manca di risorse essenziali come gli elicotteri da trasporto e sul piano operativo i risultati appaiono del tutto insoddisfacenti sia per l'ostruzionismo del governo sudanese che per la sfiducia verso la missione da parte dei rifugiati per i quali questa avrebbe un atteggiamento troppo accondiscendente verso Khartoum. Infine, gli scarsi risultati ottenuti dall'AIEA nel contrastare la proliferazione nucleare dimostrano come le Nazioni Unite dispongano di ben pochi strumenti per impedire che uno dei Paesi membri possa dotarsi di un programma atomico a scopo militare, come testimoniano i casi della Corea del Nord e dell'Iran.

I difetti delle Nazioni Unite sono quindi strutturali e non risolvibili attraverso una riforma del Consiglio di Sicurezza che, includendo nuovi Stati membri con diritto di veto, finirebbe solo per complicare ulteriormente il varo di ogni decisione. Terminata la "guerra fredda", l'ONU forse non ha saputo comprendere appieno che le nuove minacce alla sicurezza internazionale come il terrorismo globale andavano affrontati con mezzi e mentalità diverse. Perché senza una forza militare di deterrenza e con processi decisionali lenti e privi di quella rapidità oggi necessaria per far fronte alle continue emergenze, le Nazioni Unite non possono avere un ruolo determinante nella gestione delle crisi internazionali.

CONCLUSIONE

La riflessione finale non può che riguardare l'efficacia (o inefficacia...) delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Ho analizzato ipotesi particolari per poter sviscerare tale problema e raggiungere a piccoli passi, dall'esterno via via verso l'interno, il nocciolo della questione.

Negli anni novanta, nonostante un attivismo maggiore rispetto al passato, il Consiglio si è spesso mostrato incapace di gestire e reprimere i conflitti in corso. Contrariamente alle aspettative più ottimistiche di chi sosteneva che la fine della guerra fredda avrebbe condotto le Nazioni Unite alla piena implementazione delle norme del Capitolo VII della Carta relative al Sistema di sicurezza collettiva, si è assistito unicamente alla prassi dell'autorizzazione del Consiglio di sicurezza all'uso della forza da parte di contingenti nazionali, laddove le missioni di peace-keeping non sono talvolta riuscite, come osservato ad esempio nel caso della Somalia. Gli insuccessi maggiori hanno riguardato, come dimostrato nel terzo capitolo, i casi in cui il Consiglio sarebbe dovuto intervenire per esigenze umanitarie, per reprimere le *gross violations* e non solo.

Il tema è oggi particolarmente rilevante dato che, come i grandi fallimenti delle operazioni di pace degli anni '90 hanno dimostrato, le Nazioni Unite si sono trovate a patire dal 1989 un sovraccarico di input, nella misura in cui da un lato i conflitti che necessitano di un loro intervento sono drasticamente aumentati, dall'altro le domande politiche che tali conflitti rivolgono all'Organizzazione sono più complesse: non solo e non tanto difesa della sovranità dello stato, ma tutela dei diritti umani degli individui coinvolti, disarmo delle fazioni in lotta, sminamento, difesa dei convogli umanitari, ricostruzione dello stato, della società civile, dell'economia di un paese oggetto di disgregazione, e così via. Se il Consiglio non è più in grado di far fronte

a tali richieste, provenienti dall'intera comunità internazionale, anche lo strumento con il quale cerca di intervenire diventa del tutto privo di efficacia. Le risoluzioni quindi non sono più idonee al raggiungimento di tali obiettivi.

Come già osservato in precedenza il cambiamento del solo mezzo non è sufficiente, dovrebbe essere trasformato radicalmente il meccanismo che guida non solo il Consiglio di Sicurezza, ma l'intera organizzazione.

È in questo senso che la trattazione si sviluppa, dapprima con un'analisi dell'operato del Consiglio per poi procedere verso una sua messa in discussione. La domanda è la seguente: è opportuno mantenere in vita un'organizzazione che ha collezionato, a partire dalla sua nascita fino ad oggi, più fallimenti che successi? Come dimostrato nel quarto capitolo, è evidente che gli Stati oggi non siano disposti a rinunciare del tutto al Consiglio e all'ONU nel suo complesso.

Dal mio punto di vista, probabilmente non è necessario ricorrere a soluzioni drastiche. L'Organizzazione può e deve continuare a vivere in un contesto come quello internazionale, altrimenti privo di punti di riferimento, ma sicuramente è necessaria la riforma che da tempo viene sollecitata da molti.

Nel presente lavoro ho preso in considerazione delle proposte meritevoli, a mio avviso, di essere esaminate, prima con riferimento al solo Consiglio, poi all'intera Organizzazione.

Non so dire se l'ONU sia effettivamente giunta alla fine dei suoi giorni, so però che una riforma è pronta per nascere.

BIBLIOGRAFIA

- ANDREATTA F., *Istituzioni per la pace. Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex Jugoslavia*, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 51-60.
- ARCARI, *Le risoluzioni 1044 e 1054 del Consiglio di Sicurezza relative al Sudan: un nuovo caso "Lockerbie"?*, in RDI, 1966, p. 725 ss.
- ATTINA' F., *La sicurezza degli stati nell'era dell'egemonia americana*, Giuffrè, Milano 2003.
- BARGIACCHI P., *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 171-246.
- BAYLEY S. – DAWS S., *The procedure of the UN Security Council*, Clarendon Press, Oxford 1998, p. 125.
- BALLARINO, *Organizzazione internazionale*.
- BEKKER, BORGEM, *World Court Rejects Yugoslav Requests to Enjoin Ten NATO Members from Bombing Yugoslavia*, reperibile sul sito <http://www.asil.org>.
- BONANATE L., *Istituzioni di relazioni internazionali*, Giappichelli, Torino 2002, p. 92.
- BOUTROS-GHALI B., *An agenda for peace*, United Nations, New York 1992
- CARR E., *The twenty years' crisis, 1919-1939*, MacMillan, London 1942, p. 39.
- CASSESE, *Il Tribunale penale internazionale dell'ONU per i crimini nel Ruanda*, Dir. pen. proc. 1995, 294.
- CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale. (I. Diritto sostanziale)*, Bologna, 2005, pagg. 166-167.
- CONDORELLI, *Les attentats du 11 septembre et leurs suites: ou va le droit international ?*, in Revue générale de droit international public, 2001, p. 834 ss.
- CONDORELLI, *Legalità, legittimità, sfera di competenza dei Tribunali penali ad hoc creati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*
- CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006, pagg. 69-75.

CONFORTI, *La funzione dell'accordo nel sistema delle Nazioni Unite*, Padova, 1968, p.121 ss.

CONFORTI, *Le Nazioni Unite*; 2005 p.302 ss.

CORTEN, *La résolution 940 du Conseil de Sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti : l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international*, in *European Journal of International Law*, 1995, 121.

CORTEN, KLEIN, *Droit d'ingérence*, cit., p. 225 ;

COX, *The Anatomy of Influence: Decision making in International Organizations*, New Haven, 1973;

D'ORLANDO, *La guerra di Libia, un altro Vietnam*, 26 aprile 2011, in www.asianews.it.

DAEMS, *L'absence de base juridique de l'opération Provide Comfort et la pratique belge en matière d'intervention armée « à but humanitaire »* in *Revue Belge de Droit International*, 1992, p. 264-268.

DE GUTTRY A. – PAGANI F., *Le Nazioni Unite. Sviluppo e riforma del sistema di sicurezza collettiva*, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 100 e ss

DOEHRING, *Unlawfull Resolutions of the Security Council ad Legal Consequences*, in *Max Planck UNYB*, 1997, p. 91 ss.

DRAETTA e FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, parte speciale, p. 69 ss.

DRIFT R., *Japan's quest for a permanent Security Council seat. A matter of pride or justice?*, MacMillan, Houndmills 2000, pp. 77-94

EASTON D., *A system analisys of political life*, Wiley & Sons, New York 1965

FINIZIO G., *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: attori e condizioni politiche*, CSF Paper, ottobre 2005,

FLEURENCE O., *La réforme du Conseil de sécurité. L'état du débat depuis la fin de la guerre froide*, Bruylant, Bruxelles 2000, pp. 160 e ss.

FROWEIN, KRISH, *Article 39*, cit., p. 727

GAJA, *Genocidio dei curdi e dominio riservato*, in *Rivista Diritto Internazionale*, 1991, p. 95

- GARCIA, *La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1999, p. 61.
- GILPIN R., *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 1989.
- GOODRICH, SIMONS, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Washington, 1955, p.346
- GOWLLAND-DEBBAS, *Security Enforcement Action and Issues of State Responsibility*, 1994, p. 94 ss.
- GUTMANN – RIEFF, *Crimini di guerra*, Roma 1999, p.58
- HUDSON, *International legislation. A collection of the text of multiple international instruments of general interest (1935-1937)*, vol. VII, n. 402-505, Washington, 1941, pagg. 862-893.
- HURD I., *After Anarchy. Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*, Princeton University Press, Princeton 2007, pp. 84 e ss.
- HUTCHINSON, *Restoring Hope: U.N. Security Council Resolutions for Somalia and an Expanded Doctrine of Humanitarian Intervention*, in *Harvard International Law Journal*, 1993, p. 624.
- KALDOR M., *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'era globale*, Carocci, Roma 1999.
- KALDOR M., *L'altra potenza. La società civile globale: la risposta al terrore*, Università Bocconi Editore, Milano 2004
- KÖCHLER H., *The precarious nature of international law in the absence of a balance of power*, Vienna 2006.
- LATTANZI, *Assistenza umanitaria*, cit., p. 73.
- LATTANZI – SCISO (a cura di), *Dai Tribunali internazionali ad hoc a una Corte permanente*, Napoli 1996, 47.
- LAURENTI J., *What "reinforcement" for the Security Council?*,
- LAVALLE, *A novel, if Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540 (2004)*, in *Netherlands International Law Review*, 2004, p. 411 ss.
- LILLICH, *Humanitarian Intervention*, cit., p. 565
- LORD LOTHIAN (Philip Kerr), *Il pacifismo non basta*, Il Mulino, Bologna 1986,

MACFARLANE S.N. – KHONG Y.F., *Human security at the UN. A critical history*, Indiana University Press, Bloomington 2006, pp. 166 e ss.

MACQUEEN N., *The United Nations since 1945. Peacekeeping and the cold war*, Longman, London 1999, pp. 27 e ss

MAGAGNI, *L'adozione di misure coercitive*, cit., p. 662

MALONE D., *Eyes on the prize: The quest for non-permanent seats on the UN Security Council*, in "Global Governance", vol. 6, n. 1, January-March, 2000, pp. 3-23.

MALZAHAN, "State Sponsorship and Support of International Terrorism: Customary Norms of State Responsibility" in Hastings International and Comparative Law Review, 2002, pagg. 83 e ss., 103 e 113.

OLIVER, *Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism: How do Security Council resolutions impact on State's Obligations under International Human Rights Law?* (Revisiting Security Council resolution 1373), in Nordic Journal Of International Law, 2004, p. 399 ss.

ORTEGA M., *The European Union and the United Nations: partners in effective multilateralism*, Chaillot Paper n. 76, European Union Institute for Security Studies, 2005, p. 71

ÖSTERDAHL, *By All Means, Intervene !*, in Nordic Journal of International Law, 1997, p. 247.

PANEBIANCO- PENNETTA, *Introduzione al diritto delle organizzazioni internazionali*, 1993, p.196 ss.

PAPA, *I rapporti tra la Corte Internazionale di giustizia e il Consiglio di sicurezza*, Padova, 2006, pp.397-398

PASCAL J., *Réforme de l'ONU?: Choisir entre représentativité et efficacité*, in "Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger", n. 4, 2005

PAUL J. – NAHORY C., *Theses towards a democratic reform of the UN Security Council*, Global Policy Forum, 13 July 2005, p. 5

PEASE, FORSHYTE, *Human Rights*, cit., p. 303

REVES E., *Anatomia della pace*, Il Mulino, Bologna 1990, pp. 173-190.

RONZITTI, *Raids aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 476

SACCUCCI, *Il ricorso della Jugoslavia davanti alla Corte Internazionale di Giustizia*, in *I Diritti dell'uomo-Cronache e battaglie*, 1999, p. 67

SCHARF, *The Special Court for Sierra Leone*, in «ASIL Insights», pubblicazione on-line, www.asil.org/insight53.htm.

SERRA, *Le corti penali "ibride": verso una quarta generazione di tribunali internazionali penali? Il caso del Kosovo*, Quaderni del CNR - nuova serie, n. 2, Napoli, 2007, cap. II.

SHEHADI, E. WILMSHURST, "The Special Tribunal for Lebanon: The UN on Trial?" in *Middle East International Law Briefing Paper*, July 2007.

SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 1

SLOAN, *United Nations General Assembly Resolutions in our Changing World*, New York, 1991.

SOREL, *La Somalie et les Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1993, p. 61

SUY, *Some Legal Questions Concerning the Security Council*.

SZASZ, *The Security Council starts legislating*, in *American Journal of International Law*, 2002, p. 901 ss TALMON, *The security Council as World Legislature*, in *AJIL*, 2005, p. 175 ss., p.181

SZASZ, *La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII: un laboratoire normatif*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2005, p. 5 ss.

TORRELLI, *Les zones de sécurité*, in *Revue Generale de Droit International Public*, 1995, p. 785.

TSHIBANGU, *La décision de l'O.U.A. de ne plus respecter les sanctions décrétées par l'O.N.U. contre la Lybie: désobéissance civile des etats africains à l'égard de l'O.N.U.*, in *RBDI*, 1999, p.545 ss.

URBANI G., *L'analisi del sistema politico*, Il Mulino, Bologna 1971, pp. 230 e ss.

WECKEL, *Le chapitre VII de la Charte*.

WECKEL, *Cour International de Justice. Affaires relatives à la licéité de l'emploi de la force (Yougoslavie c.Allemagne et autres)*, Ordonnance du 2 Juin 1999, in *Revue Générale de Droit International Public*, 1999, p. 697

WEISS T., *The illusion of UN Security Council reform*, in "The Washington Quarterly", Vol. 26, n. 4, Autumn 2003

WEISS T. – FORSYTHE D. – COATE R., *The United Nations and changing world politics*, Westview Press, Boulder 2004, pp. 328 e ss.

WELLER, *Enforced Negotiations: The Threat and Use of Force to Obtain an International Settlement for Kosovo*, in *International Peacekeeping*, 1999, p. 4.

WILCOX F. – MARCY C., *Proposals for changes in the United Nations*, Brookings Institution, Washington 1955, pp. 315-316

WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in *Max planck*, 1998, p. 73 ss.

ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali* p. 234 ss.

ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 977

ZICCARDI CAPALDO, *Verticalità della Comunità internazionale* cit., p.192 ss.